

INTEGRITETI I GJYQITARËVE DHE PROKURORËVE

(Problemet kushtetuese dhe ligjore të Projektligjit aktual)



Autor: Gzim Shala

Ekipi redaktues: Ehat Miftaraj dhe Betim Musliu

Asnjë pjesë e këtij materiali nuk mund të printohet, kopjohet, shumëfishohet në çdo formë elektronike ose të shtypur, ose në çdo formë të shumëfishimit tjetër pa pajtimin e Institutit të Kosovës për Drejtësi.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi ekskluzive e Institutit të Kosovës për Drejtësi – IKD dhe ajo nuk pasqyron pikëpamjet e Byrosë për Çështje të Narkotikëve Ndërkombëtar dhe Sundimit të Ligjit (INL) – Departamenti i Shtetit Amerikan dhe të National Endowment for Democracy (NED).

Implementuar nga:



Mbështetur nga:



RRETH IKD

IKD, Instituti i Kosovës për Drejtësi, është organizatë jo-qeveritare dhe jo-fitimprurëse e politikave publike, fabrikë e mendimeve e specializuar në sektorin e drejtësisë.

IKD, Rr. Ilaz Agushi
Prishtinë
E: info@kli-ks.org
www.kli-ks.org

Korrik, 2024
Prishtinë, Republika e Kosovës

PËRMBAJTJA

07	1. Përmbledhje ekzekutive
09	2. Referimi në draft amandamente
10	3. Përzierja e kompetencave
11	4. Përfaqësimi etnik dhe gjinor
12	5. Vijueshmëria e trajnimit fillestar
12	6. Kompensimi i kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë
13	7. Refuzimi i Presidentit
14	8. Materia e një Ligji tjetër
14	9. Mbrojtja
14	10. Imuniteti
15	11. Pasojat për vlerësim të dobët
15	11.1 Trajtimi i pabarabartë
16	12. Përzierja e integritetit me përgjegjësi penale
17	13. Barra e provës
18	14. Kuptimi i vlerësimit pozitiv
18	15. Afati për ankimim

SHKURTESAT

IKD	Instituti i Kosovës për Drejtësi
MD	Ministria e Drejtësisë
KGJK	Këshilli Gjyqësor i Kosovës
KPK	Këshilli Prokurorial i Kosovës
PROJEKTLIGJI	Projektligji për Rekrutimin, Vlerësimin e Performancës, Kontrollin e Integritetit, Avancimin dhe Statusin e Gjyqtarëve dhe Prokurorëve
LPDGjP	Ligji për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve

1. Përmbledhje ekzekutive

Ministria e Drejtësisë, Këshilli Gjyqësor, Këshilli Prokurorial, Gjykata Supreme dhe Kryeprokurori i Shtetit me 14 mars 2023 kanë nënshkruar Deklaratën e Përbashkët të Zotimeve me qëllim të vazhimit të reformës në drejtësi. MD ka publikuar gjashtë (6) Projektligje në Platformën e Konsultimeve Publike, ku bënë pjesë edhe Projektligji Nr. X/L-Xx për Rekrutimin, Vlerësimin e Performancës, Kontrollin e Integritetit, Avancimin dhe Statusin e Gjyqtarëve dhe Prokurorëve (Projektligji).

Fillimisht, duhet theksuar se MD edhe në këtë Projektligj është referuar në draft amandamente të cilat ende nuk janë miratuar ku në Projektligj është vendosur kontrolli i pasurisë së pajustificueshme si pjesë e kontrollit të integritetit të gjyqtarëve dhe prokurorëve. IKD ka gjetur se këto dispozita janë në kundërshtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës kjo pasi pasuria e pajustificueshme nuk hynë në asnjërën prej këtyre kategorive për shkarkimin e gjyqtarëve apo prokurorëve.

IKD ka gjetur se Projektligji përzien kompetencat e KGJK-së dhe KPK-së me Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme, e cila tentohej të themelohej me Ligj të veçantë. Kjo pasi edhe futja e çështjes së pasurisë së pajustificueshme në kuadër të kontrollit të integritetit, është përzierje të kompetencave të KGJK-së dhe KPK-së me kompetencat e Byrosë. Nëse Byroja paramendohej që të kishte mandat edhe në raport me gjyqtarët dhe prokurorët, është e pakuptimtë që punën e njëjtë ta bëjë edhe KGJK dhe KPK.

Projektligjit i mungon përcaktimi specifik se çka konsiderohet shumëllojshmëri etnike dhe çka konsiderohet barazi gjinore brenda sistemit të drejtësisë. Nisur edhe nga praktika, një dispozitë e tillë, gjersa nuk është e detajuar, rrezikon të mos zbatohet fare në praktikë. IKD rekomandon specifikimin e saktë në Projektligj të përfaqësimit etnik dhe gjinor në sistemin e drejtësisë.

Tutje, Projektligji ndryshon procedurën e përzgjedhjes së gjyqtarëve dhe prokurorëve, në atë mënyrë që kandidatët e përzgjedhur duhet fillimisht ta kalojnë me sukses trajnimin fillestar dhe vetëm nëse kjo ndodh, atëherë të njëjtit propozohen për dekretim. Nisur nga rëndësia kruciale që ka çështja e pagesës së kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë, IKD ka gjetur se është e domosdoshme që pagesa për të njëjtit të përcaktohet në Projektligj.

Neni 9.4. përcakton se "Presidenti, brenda gjashtëdhjetë (60) ditëve, pas pranimi të propozimit, nxjerr Dekret për emërimin në detyrë të gjyqtarit, gjegjësisht prokurorit, të kandidatit të propozuar nga Këshilli përkatës" derisa paragrafi 5 i këtij neni përcakton se "nëse brenda afatit nga paragrafi 4, Presidenti nuk e emëron gjyqtarin ose prokurorin, Këshilli përkatës mund ta paraqesë edhe një herë tjetër kandidatin e propozuar së bashku me arsyetimin plotësues në formë të shkruar. Pas kësaj Presidenti emëron gjyqtarin ose prokurorin sipas propozimit të këshillit". IKD rekomandon rishikimin e këtij neni, në mënyrë që të adresohen të gjithë skenarët e mënyrës së veprimit të Presidentit, ku qartësisht duhet të përfshihet procedura nëse Presidenti hesht dhe nëse Presidenti refuzon dekretimin e një kandidati për gjyqtar apo prokuror.

Po ashtu, IKD ka gjetur se Projektligji përfshin materie të ligjeve të tjera. Ndalesat e gjyqtarëve dhe prokurorëve, të përcaktuara në nenin 13.4. dhe nenin 19.2. të Projektligjit janë materie e LPDGjP-së. Andaj, IKD ka rekomanduar fshirjen e këtyre dispozitave.

Përballë qëllimit legjitim, neni 18.1. i Projektligjit nuk ofron kurrfarë mbrojtje për gjyqtarët dhe prokurorët. Kjo pasi Projektligji përcakton se në rastet e kërcënimeve, gjyqtarët dhe prokurorët kërkojnë nga Këshilli përkatës masa të veçanta mbrojtëse. Por, dhënia e masave mbrojtëse në këto situata, nuk është fare kompetencë e KGjK-së apo KPK-së. Për këtë arsye, IKD rekomandon rishikimin e kësaj dispozite.

Me nenin 18.2 është rregulluar çështja e imunitetit të gjyqtarëve dhe prokurorëve, duke iu referuar Kushtetutës së Republikës së Kosovës. Megjithatë, Kushtetuta nuk ka ndonjë dispozitë që e rregullon imunitetin e prokurorëve. Por, në asnjë rrethanë, kjo nuk nënkupton se prokurorët nuk duhet të kenë imunitet funksional në punën e tyre. Përkundrazi, Projektligji duhet të përmbajë dispozitë të qartë që garanton imunitetin funksional të prokurorëve.

IKD ka rekomanduar që të rishqyrtohet dispozita për pasojat e vlerësimit “dobët” të performancës së gjyqtarëve dhe prokurorëve, në atë mënyrë që në secilin rast kur vlerësimi i performancës ta nxjerrë një gjyqtar apo prokuror me vlerësim të dobët, kjo të shërbejë si bazë për propozimin e shkarkimit të tij nga funksioni. Po ashtu, IKD ka gjetur se Projektligji përfshihet në trajtim të pabarabartë, duke u dhënë një mundësi të dytë gjyqtarëve me mandat të përhershëm të cilët vlerësohen me performancë të dobët dhe duke larguar menjëherë gjyqtarët apo prokurorët me mandat fillestar të cilët marrin këtë vlerësim.

MD në Projektligj ka përzier çështjen e integritetit me përgjegjësinë penale, kjo pasi me nenin 27.3 është paraparë pezullimi i kontrollit të integritetit nëse njësia ka dyshim për vepër penale të subjektit të kontrollit. Lidhur me këtë Komisioni i Venecias ka theksuar se Vettingu mund të zhvillohet paralelisht si me kontrollin e integritetit ashtu edhe me hetimin penal, por secili shërben për qëllime të ndryshme dhe ka veçori të ndryshme procedurale dhe ligjore.

IKD ka gjetur se vënia e barrës së provës subjektit të kontrolli është në kundërshtim me stantartet e vendosura nga Komisioni i Venecias. Projektligji ka paraparë mekanizma dhe procedura për kontrollin e integritetit të kandidatëve, si dhe ka përcaktuar obligimin e prerë të kandidatëve të japin pëlqimin për mbledhje të dhënave. Kjo është detyrë e mekanizmave të këshillit përkatës që të vërtetojnë se subjekti i kontrollit nuk plotëson kriteret e integritetit dhe jo për të kundërtën e saj, barra t’i vihet subjektit të kontrollit.

Projektligji ndonëse ka përcaktuar të drejtën për mjet juridik në rastet e shkarkimit të gjyqtarit ose prokurorit, në Projektligj nuk është përcaktuar afati për ankimim.

2. Referimi në draft amandamente

Projektligji [neni 3.1.1.3] ka përkufizuar pasurinë e pajustificueshme, si çdo pasuri që në tërësi kalon shumë prej njëzetepesëmijë (25,000) euro, e cila në raport me të ardhurat e ligjshme nuk mund të justifikohet. Kontrolli i pasurisë së pajustificueshme është po ashtu pjesë e kontrollit të integritetit, ku përpos subjektit të kontrollit, pjesë e kontrollit të pasurisë janë edhe anëtarët e familjes së tij. Ndërsa, neni 40 i Projektligjit përcakton se *“1. Gjyqtari dhe Prokurori mund të shkarkohet nga funksioni për shkak të dënimit për një vepër penale ose për mosrespektimin e rëndë të detyrave. 2. Mosrespektimi i rëndë i detyrave nga paragrafi 1 përfshin rastet kur gjyqtari dhe prokurori në mënyrë të vazhdueshme është vlerësuar me performancë të pamjaftueshme, ose është vërtetuar se ka pasuri të pajustificueshme, ose ka bërë shkelje të rënda disiplinore, sikurse përcaktohet me ligj”*.

Këto dispozita janë në kundërshtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës. Neni 104.4. i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton se *“Gjyqtarët mund të shkarkohen nga funksioni për shkak të dënimit për një vepër të rëndë penale ose për mosrespektimin e rëndë të detyrave”* derisa neni 109.6. i Kushtetutës përcakton se *“Prokurorët mund të shkarkohen nga funksioni për shkak të dënimit për një vepër të rëndë penale ose për mosrespektimin e rëndë të detyrave”*. Kështu, sipas Kushtetutës, bazë për shkarkim të gjyqtarit dhe prokurorit është dënimi për një vepër penale apo mosrespektimi i rëndë i detyrave. Pasuria e pajustificueshme nuk hynë në asnjërën prej këtyre dy kategorive.

Për këto dispozita, Ministria e Drejtësisë (MD) është referuar vetëm në draft amandamente, të cilat nuk janë miratuar dhe si rrjedhojë, nuk janë pjesë e Kushtetutës. Më 2 mars 2023, Kryetari i Kuvendit i referoi Gjykatës Kushtetuese propozim amendamentet që i hapin rrugë zhvillimit të vetingut në sistemin e drejtësisë. Pjesë e këtyre propozim amendamenteve janë edhe amendamentet 27 dhe 28 të Kushtetutës, sipas të cilave mosrespektimi i rëndë i detyrave sipas nenit 104.4 dhe neni 109.6 përfshinë, ndër të tjera, vërtetimin se gjyqtari, respektivisht prokurori, kanë pasuri të pajustificueshme. Për këtë, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës vlerësoi se këto amandamente nuk cenojnë të drejtat e përcaktuara sipas kapitullit II të Kushtetutës. Përmes këtij aktgjykimi, Gjykata Kushtetuese i hapi mundësi miratimit të këtyre ndryshimeve kushtetuese[1].

Megjithatë, pas vendimit të Gjykatës Kushtetuese, Kuvendi asnjëherë nuk miratoi ndryshimet kushtetuese, miratimit të të cilave Gjykata Kushtetuese u hapi rrugë. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese në këtë rast, është pjesë e procedurës kushtetuese për ndryshimin e Kushtetutës[2]. Ky vendim nënkupton se kjo Gjykatë e lejoi Kuvendin që sipas procedurës kushtetuese, të miratojë këto ndryshime Kushtetuese. Por se, kjo asnjëherë nuk ndodhi, pasi Kuvendi nuk miratoi këto ndryshime Kushtetuese.

[1] Aktgjykimi nr.AGJ.2319/24; Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës; (Shih linkun: https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2024/01/ko_55_23_agj_shq.pdf), (Qasur për herë të fundit më 2 korrik 2024).

[2] Neni 144.3 dhe 113.9; Kushtetuta e Republikës së Kosovës; Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës; Prishtinë, 2008.

Kështu, në këtë situatë, këto dispozita janë vetëm Draft amandamente kushtetuese dhe nuk janë pjesë e Kushtetutës. Referimi në të njëjtat mund të bëhet vetëm pasi këto draft amandamente të miratohen nga Kuvendi. Sikurse pasuria e pajustificueshme të nënkuptojë se bënë pjesë në kuadër të *“Mosrespektimit të rëndë të detyrave”*, atëherë nuk do kishte arsye të propozojë ndryshimi i Kushtetutës për këtë ceshtje, siç ka ndodhur në rastin konkret. Kështu, përmes kësaj mënyre të veprimit, Ministria e Drejtësisë u referua në draft amandamente kushtetuese, duke shkelur Kushtetutën.

Për këtë arsye, Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD) rekomandon fshirjen e dispozitave të Projektligjit që kanë të bëjnë me pasurinë e pajustificueshme.

3. Përzierja e kompetencave

Projektligji përzien kompetencat e Këshilli Gjyqësor të Kosovës (KGJK) me Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme, e cila tentohet të themelohej me Ligj të veçantë. Për këtë Ligj, gjatë fazës së konsultimeve publike përkitazi me Projektligjin, Gjykata Kushtetuese njoftoi se për shkak të shkeljes së Kushtetutës, ka anuluar Projektligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme[3].

Duke abstrahuar njoftimin e Gjykatës Kushtetuese përkitazi me Ligjin që themelon Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme, duhet theksuar se dispozitat e Projektligjit, duke e futur çështjen e pasurisë së pajustificueshme në kuadër të kontrollit të integritetit, kanë bërë përzierje të kompetencave të Këshillit Gjyqësor të Kosovës dhe Këshillit Prokurorial të Kosovës (KPK) me kompetencat e Byrosë. Nëse Byroja paramendohej që të kishte mandat edhe në raport me gjyqtarët dhe prokurorët, është e pakuptimtë që punën e njëjtë ta bëjë edhe KGJK dhe KPK.

Neni 30.2. i Projektligjit ka përcaktuar se *“Në rast të gjetjeve nga njësia përkatëse mbi pasurinë e pajustificueshme të subjektit të kontrollit, këshillit përkatës i propozohet që të iniciohet në gjykatën kompetente procedurën gjyqësore për konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme”*. As kjo dispozitë e Projektligjit nuk mund të qëndroj. Kjo për shkak se në mungesë të bazës ligjore, kjo procedurë nuk mund të iniciohet. Pas anulimit të Ligjit nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme, në Gjykatë nuk ka procedurë gjyqësore lidhur me pasurinë e pajustificuar.

Për arsyet e përmendura në kapitullin paraprak dhe në këtë kapitull, IKD rekomandon fshirjen e dispozitave të Projektligjit që kanë të bëjnë me pasurinë e pajustificueshme. Kjo çështje mund të trajtohet vetëm përmes një Ligji të veçantë, nëse i njëjti e kalon testin e kushtetutshmërisë në Gjykatën Kushtetuese.

[3] “Njoftim për vendim në rastin KO46/23”; Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës; (Shih linkun: <https://gjk-ks.org/njoftim-per-vendim-ne-rastin-ko46-23/>), (Qasur për herë të fundit më 2 korrik 2024).

4. Përfaqësimi etnik dhe gjinor

Neni 5.3. i Projektligjit përcakton se *“Këshilli Gjyqësor i Kosovës dhe Këshilli Prokurorial i Kosovës sipas kompetencave të tyre sigurojnë që përbërja e gjyqësorit dhe prokurorisë të pasqyron shumëllojshmërinë etnike të Kosovës dhe parimet e barazisë gjinore”,* derisa paragrafi 4 i këtij neni përcakton se *“Këshillat i japin përparësi për emërim si gjyqtarë dhe prokurorë, anëtarëve të komuniteteve të nën përfaqësuar, si dhe gjyqtarëve dhe prokurorëve nga gjinia e nën përfaqësuar, duke ofruar mundësi të veçanta të rekrutimit, transferimit dhe avancimit”.*

Përmes këtyre dispozitave, synohet përcaktimi i obligimit për KGJK-në dhe KPK-në për respektimin shumëllojshmërisë etnike dhe barazisë gjinore brenda sistemit të drejtësisë. Në raportet e publikuara, IKD kishte evidentuar mungesë të përfaqësimit të barabartë gjinor në sistemin gjyqësor[4] dhe atë prokurorial.[5]

Barazia gjinore përcaktohet si vlerë kushtetuese. Kushtetuta e Republikës së Kosovës [neni 7.2] përcakton se *“Republika e Kosovës siguron barazinë gjinore si vlerë themelore për zhvillimin demokratik të shoqërisë, mundësi të barabarta për pjesëmarrje të femrave dhe meshkujve në jetën politike, ekonomike, sociale, kulturore dhe në fushat të tjera të jetës shoqërore”.* Ndërsa, Ligji Nr.05/L-020 për Barazi Gjinore përcakton se *“Përfaqësimi i barabartë gjinor në të gjitha organet legislative, ekzekutive dhe gjyqësore dhe institucionet e tjera publike arrihet kur sigurohet përfaqësim minimal prej pesëdhjetë përqind (50%) për secilën gjini, përfshirë edhe organet e tyre drejtuese dhe vendimmarrëse”.*

Neni 5, paragrafi 3 dhe 4 i Projektligjit përcaktojnë vetëm në mënyrë parimore obligimin e KGJK-së dhe KPK-së për përfaqësim gjinor. Mirëpo, këtij Projektligji i mungon përcaktimi specifik se çka konsiderohet shumëllojshmëri etnike dhe çka konsiderohet barazi gjinore brenda sistemit të drejtësisë. Nisur edhe nga praktika[6], një dispozitë e tillë, gjersa nuk është e detajuar, rrezikon të mos zbatohet fare në praktikë.

Për këtë arsye, IKD i rekomandon MD-së që ta rishqyrtojë këtë dispozitë, duke e përcaktuar saktësisht nivelin e nevojshëm të përfaqësimit etnik dhe gjinor në sistemin e drejtësisë.

[4] Instituti i Kosovës për Drejtësi; “Raport i Monitorimit të KGJK”; f. 18; (Shih linkun: <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2023/04/Raportit-i-monitorimit-te-KGJK-se-per-vitin-2022-FINAL-12.04.2023.pdf>), (Qasur për herë të fundit më 2 korrik 2024).

[5] Insituti i Kosovës për Drejtësi; “Raport i Monitorimit të KPK”; f. 23; (Shih linkun: <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2023/04/Raportit-i-monitorimit-te-KPK-se-per-vitin-2022-FINAL-12.04.2023.pdf>), (Qasur për herë të fundit më 2 korrik 2024).

[6] Insitutiti i Kosovës për Drejtësi; “Strategjia në Udhëkryq – Raport i Monitorimit të Strategjisë për Sundimin e Ligjit dhe Planit të Veprimit”; f. 20; (Shih linkun: <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2024/06/STRATEGJIA-NE-UDHEKRYQ-Raportit-i-monitorimit-te-Strategjise-per-Sundimin-e-Ligjit-dhe-Planit-te-Veprimit.pdf>), (Qasur për herë të fundit më 2 korrik 2024).

5. Vijueshmëria e trajnimit fillestar

Sipas Projektligjit [neni 6, 8 dhe 9] kandidatët për gjyqtarë dhe prokurorë do të përzgjedhen nga KGJK dhe KPK dhe vetëm kandidatët që kanë kaluar me sukses trajnimin fillestar propozohen për dekretim. Deri në atë periudhë të njëjtit do të kenë vetëm statusin e *“kandidatit për gjyqtar apo kandidatit për prokuror”*. Meqenëse, trajnimi fillestar është planifikuar të zgjas 12 muaj, në projektligj nuk është paraparë situata kur për shkaqe të ndryshme objektive kandidati për gjyqtar apo për prokuror nuk mund ta përfundojë trajnimin fillestar. Si shkaqe objektive të cilat e pamundësojnë vijueshmërinë në trajnime mund të jetë pushimi i lehonisë, sëmundja apo shkaqe të tjera të cilat ndikojnë që kandidati të mos mund të ndjekë qoftë pjesën teorike, qoftë pjesën praktike të trajnimit.

IKD rekomandon që këto situata të adresohen në ndryshimet e reja ligjore. Është thelbësore që kandidatëve të i'u ofrohen mundësi të përshtatshme duke mos lënë asnjë hapësirë që kandidatët në pamundësi objektive të pjesëmarrjes të humbasin statusin e tyre.

6. Kompensimi i kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë

Projektligji ndryshon procedurën e përzgjedhjes së gjyqtarëve dhe prokurorëve, në atë mënyrë që kandidatët e përzgjedhur duhet fillimisht ta kalojnë me sukses trajnimin fillestar dhe vetëm nëse kjo ndodh, atëherë të njëjtit propozohen për dekretim.

Në këtë situatë, ky ndryshim i procedurës së përzgjedhjes së gjyqtarëve dhe prokurorëve shtrën një pyetje të rëndësishme: Paga e kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë, gjatë periudhës 12 mujore të trajnimit fillestar. Përkitazi me këtë, neni 8.3. i Projektligjit ka përcaktuar se *“Organizimi, kohëzgjatja, **kompensimi**, vlerësimi dhe çështjet tjera lidhur me trajnimin fillestar të gjyqtarëve dhe prokurorëve përcaktohen me ligj të veçantë”*. Kështu, ky nen nuk rregullon çështjen e kompensimit të kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë, por se rregullimin për këtë çështje e lëshon në nivel të këshillit.

Nisur nga rëndësia kruciale që ka çështja e pagesës së kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë, është e domosdoshme që paga për të njëjtit të përcaktohet në këtë Ligj dhe kjo për dy (2) arsye.

Arsyeja e parë është çështja e sigurisë juridike. Parashikueshmëria është një prej elementeve kruciale të saj.[7] Kështu, secili person, para vendimit për të hyrë në garë për gjyqtar apo prokuror, duhet ta ketë të qartë pagesën e tij gjatë periudhës 12 mujore. Kjo duhet të përcaktohet me Ligj dhe jo të lihet të rregullohet nga këshilli përkatës.

[7] Komisioni i Venecias; “The Rule of Law Checklist”; f. 25–26; (Shih linkun: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf), (Qasur për herë të fundit më: 3 qershor 2024).

Në anën tjetër, çështja e kompensimit të kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë duhet të trajtohet në kuadër të sistemit të pagave. Kandidatët e tillë, të përzgjedhur nga KGJK dhe KPK, nuk mund të trajtohen vetëm si **“të angazhuar”**, duke u dhënë të njëjtëve vetëm kompensim. Por, duhet të ketë një vlerë të pagës që ata marrin gjatë periudhës së trajnimit fillestar.

Përtej kompensimit, duhet të parashihet edhe statusi i kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë, në mënyrë që të qartësohet se cilat janë të drejtat dhe detyrimet e të njëjtëve gjatë fazës së trajnimit fillestar.

Për këto arsye, IKD i rekomandon MD-së që në kuadër të këtij projektligji të adresohet edhe çështja e lartësisë së pagës apo kompensimit të kandidatëve për gjyqtarë dhe prokurorë.

7. Refuzimi i Presidentit

Neni 9.4. përcakton se *“Presidenti, brenda gjashtëdhjetë (60) ditëve, pas pranimi të propozimit, nxjerr Dekret për emërimin në detyrë të gjyqtarit, gjegjësisht prokurorit, të kandidatit të propozuar nga Këshilli përkatës”* derisa paragrafi 5 i këtij neni përcakton se *“nëse brenda afatit nga paragrafi 4, Presidenti nuk e emëron gjyqtarin ose prokurorin, Këshilli përkatës mund ta paraqesë edhe një herë tjetër kandidatin e propozuar së bashku me arsyetimin plotësues në formë të shkruar. Pas kësaj Presidenti emëron gjyqtarin ose prokurorin sipas propozimit të këshillit”*.

Kësaj dispozite i mjafton qartësia e plotë në lidhje me mënyrën e veprimit të Presidentit duke mos adresuar të gjithë skenarët potencial. Sipas kësaj dispozite, Presidenti brenda 60 ditëve duhet të nxjerrë dekret për emërimin e gjyqtarit apo prokurorit. Por se, Projektligji nuk e rregullon çështjen se çfarë ndodhë nëse Presidenti nuk vepron brenda këtij afati ligjor.

Ndërsa, pjesa e paragrafit 5 të nenit 9 të Projektligjit *“nëse brenda afatit nga paragrafi 4, Presidenti nuk e emëron...”* nuk është e qartë se çfarë saktësisht përfshinë: Refuzimin e Presidentit për të dekretuar apo heshtjen e Presidentit. Nëse i referohemi afatit 60 ditor, duket si i referohet heshtjes, derisa nëse e shohim pjesën vijuese të këtij paragrafi, që thekson se Këshilli përkatës *“...mund ta paraqesë edhe një herë tjetër kandidatin e propozuar së bashku me arsyetimin plotësues në formë të shkruar...”* duket sikur i referohet situatës kur Presidenti refuzon dekretimin e kandidatit.

Për këtë arsye, IKD rekomandon rishikimin e këtij neni, në mënyrë që të adresohen të gjithë skenarët e mënyrës së veprimit të Presidentit, ku qartësisht përfshihet procedura nëse Presidenti hesht dhe nëse presidenti refuzon dekretimin e një kandidati për gjyqtar apo prokuror.

8. Materia e një Ligji tjetër

Neni 13.4. i Projektligjit ka përcaktuar se *“Gjyqtari dhe prokurori nuk komentojnë në media përmbajtjen, provat dhe vendimet e cilësdo lëndë. Ata nuk përfshihen në çfarëdo komunikimi ex-parte me askënd lidhur me lëndët ose rastet”*. Ndërsa, neni 19.2. i Projektligjit ka përcaktuar se *“Gjyqtari dhe prokurori nuk janë pjesëtarë të asnjë subjekti politik dhe as nuk mund të marrin pjesë në çfarëdo lloj veprimtarie politike. Gjyqtari dhe prokurori nuk kandidojnë, mbajnë e as ushtrojnë ndonjë funksion politik”*.

Këto dispozita janë pjesë e Ligji për Përgjegjësinë Disiplinore të Gjyqtarëve dhe Prokurorëve (LPDGjP). Psh. komunikimi ex parte i gjyqtarit listohet si shkelje disiplinore në nenin 5.2.2.8 të LPDGjP-së, ndërsa anëtarësimi në subjekte politike është shkelje disiplinore sipas nenit 5.2.2.16 dhe 6.2.2.13 të këtij Ligji. Kështu, ndalesat e gjyqtarëve dhe prokurorëve, të përcaktuara në nenin 13.4. dhe nenin 19.2. janë materie e LPDGjP-së dhe jo e Projektligjit. Nëse nevojitet ndryshimi i këtyre dispozitave, atëherë kjo mund të bëhet përmes plotësimit dhe ndryshimit të LPDGjP-së, i cili është po ashtu pjesë e projektligjeve që dalin nga Deklarata e Zotimeve, por jo përmes këtij Projektligji.

Për këtë arsye, IKD i rekomandon MD-së që nenet 13.4 dhe 19.2. të Projektligjit të fshihen.

9. Mbrojtja

Neni 18.1. i Projektligjit përcakton se *“Gjyqtari dhe Prokurori kanë të drejtë të kërkojnë nga Këshillat përkatës masa të veçanta mbrojtëse për veten dhe për familjet e tyre, atëherë kur kërcënimi ndaj jetës së tyre, apo jetës së një anëtar të familjes, vjen nga apo është rezultati i ushtrimit të funksionit dhe përgjegjësi të tyre”*.

Përballë qëllimit legjitim, kjo dispozitë nuk ofron kurrfarë mbrojtje për gjyqtarët dhe prokurorët. Kjo pasi në rastin konkret, Projektligji përcakton se në rastet e kërcënimeve, gjyqtarët dhe prokurorët kërkojnë nga Këshilli përkatës masa të veçanta mbrojtëse. Por, dhënia e masave mbrojtëse në këto situata, nuk është fare kompetencë e KGjK-së apo KPK-së.

Për këtë arsye, IKD rekomandon rishikimin e kësaj dispozite.

10. Imuniteti

Neni 18.2. përcakton se *“Gjyqtari dhe Prokurori gëzojnë të drejtën e imunitetit siç parashikohet me Kushtetutë”*. Neni 107.1. i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton imunitetin për gjyqtarë, ku përfshihen edhe gjyqtarët porot. Kështu, në rastin e gjyqtarëve, kjo çështje mbulohet mjaftueshëm nga Kushtetuta.

Por, Kushtetuta nuk ka ndonjë dispozitë që mbulon çështjen e imunitetit të prokurorëve. Thënë më ndryshe, imuniteti i prokurorëve nuk është pjesë e Kushtetutës. Por, në asnjë rrethanë, kjo nuk nënkupton

se prokurorët nuk duhet të kenë imunitet funksional në punën e tyre. Përkundrazi, Projektligji duhet të përmbajë dispozitë të qartë që garanton imunitetin funksional të prokurorëve.

Por se, Projektligji nuk e bënë këtë. Kjo pasi edhe në rastin e imunitetit të prokurorëve, Projektligji referon në Kushtetutë, e cila nuk e rregullon këtë çështje. Për këtë arsye, IKD rekomandon që në nenin 18.2. të hiqen fjalët “dhe prokurori” ndërsa të shtohet paragrafi 3 sipas këtij formulimi: *“Prokurorët gëzojnë imunitetin nga ndjekja penale, paditë civile dhe shkarkimi nga funksioni për vendimet e marra, mendimin e shprehur dhe për veprimet e tjera të ndërmarra që janë brenda fushëveprimit të detyrave dhe përgjegjësi të tyre si prokurorë”*.

11. Pasojat për vlerësim të dobët

Neni 23.2. i Projektligjit përcakton se *“Gjyqtari dhe Prokurori i cili vlerësohet “dobët” për herë të parë, përveç pamundësisë për avancim në departament ose gjykatë, gjegjësisht departament ose prokurori, më të lartë, detyrohet të ndjekë trajnimin e detyrueshëm në Akademinë e Drejtësisë sipas përcaktimit të Komisionit përkatës të Vlerësimit të Performancës”* derisa paragrafi 3 i këtij neni përcakton se *“Mos ndjekja e trajnimit të detyrueshëm apo vlerësimi me shkallë “të dobët” për herë të dytë radhazi është bazë për shkarkim nga pozita e gjyqtarit ose prokurorit”*.

Kjo dispozitë paraqet amnistim të gjyqtarëve dhe prokurorëve të cilët dështojnë në performancë. Përmes kësaj dispozite, gjyqtarët që dështojnë në këtë proces, duke u vlerësuar me shkallën më të ulët të vlerësimit, dobët, do të kenë edhe një mundësi të dytë. Dhe, baza për shkarkimin e tyre krijohet vetëm nëse të njëjtit për herë të dytë marrin vlerësimin “dobët”. Kështu, për të vazhduar që të shërbejnë si gjyqtarë apo si prokurorë, mjafton që në vlerësimin e radhës, gjyqtari apo prokurori të vlerësohet me të paktën “mjaftueshëm”.

Kjo dispozitë ia humb efektin procesit të vlerësimit të performancës, duke mos lejuar ndërmarrjen e masave ndaj gjyqtarëve dhe prokurorëve të cilët dështojnë të kalojnë me sukses procesin e vlerësimit të performancës. Pasi që një gjyqtar apo një prokuror të vlerësohet “dobët” për performancën e tij, ai do të vazhdojë të shërbejë si gjyqtar apo prokuror, do të paguhet sikurse kolegët e tij, si dhe do të “ofrojë drejtësi të dobët” deri në vlerësimin e radhës të performancës së tij.

Kështu, kjo dispozitë shkon në drejtim të kundërt me performancën dhe ia humb efektin këtij procesi. Për këtë arsye, IKD rekomandon që të rishqyrtohet kjo dispozitë, në atë mënyrë që në secilin rast kur vlerësimi i performancës ta nxjerrë një gjyqtar apo prokuror me vlerësim të dobët, kjo të shërbejë si bazë për propozimin e shkarkimit të tij nga funksioni.

11.1. Trajtimi i pabarabartë

Siç u tha, gjyqtarët dhe prokurorët të cilët gjatë procesit të vlerësimit të performancës vlerësohen dobët, do ta kenë edhe një mundësi. Ata do të vazhdojnë të ushtrojnë funksionin e tyre me kusht që në vlerësimin e radhës së performancës, do vlerësohen me të paktën “mjaftueshëm”.

Por, kjo nuk është kështu në raport me gjyqtarët dhe prokurorët me mandat fillestar. Neni 23.5. i Projektligjit përcakton se *“Gjyqtari ose prokurori me mandat fillestar që vlerësohet “dobët” nuk propozohet për mandat të përhershëm”*. Përkundër faktit se për dallim nga rasti paraprak ku kemi të bëjmë me propozim për shkarkim, këtu kemi të bëjmë me mos propozim për mandat të përhershëm, efekti është i njëjtë: gjyqtari apo prokurori nuk do të vazhdojnë të ushtrojnë funksionin e tyre.

Në këtë situatë, Projektligji përfshihet në trajtim të pabarabartë, duke u dhënë një mundësi të dytë gjyqtarëve me mandat të përhershëm të cilët vlerësohen me performancë të dobët dhe duke larguar menjëherë gjyqtarët apo prokurorët me mandat fillestar të cilët marrin këtë vlerësim.

Gjyqtarët apo prokurorët me mandat të përhershëm, për shkak të përvojës që kanë, supozohet të jenë në një pozitë më të favorshme se sa gjyqtarët apo prokurorët me mandat fillestar. Megjithatë, për vlerësimin e “dobët”, Projektligji favorizon gjyqtarët me mandat të përhershëm në raport me gjyqtarët me mandat fillestar.

Ky dallim përbën shkelje të barazisë para ligjit, e drejtë kjo e garantuar me nenin 24 të Kushtetutës.

12. Përzierja e integritetit me përgjegjësi penale

Nenin 27.3. i Projektligjit ka përcaktuar se *“Në rast se gjatë hetimit administrativ arrihet deri tek dyshimi i arsyeshëm se subjekti i kontrollit ka kryer vepër penale, njësia përkatëse për kontroll të integritetit i propozon këshillit përkatës ndërprerjen e hetimit administrativ dhe bën njëkohësisht kallëzim penal në organin kompetent, ndaj subjektit”*.

Komisioni i Venecias ka theksuar se Vettingu mund të zhvillohet paralelisht si me kontrollin e integritetit ashtu edhe me hetimin penal, por secili shërben për qëllime të ndryshme dhe ka veçori të ndryshme procedurale dhe ligjore. Sipas Komisioni të Venecias, përderisa hetimi penal ka për objekt konstatimin nëse është kryer një vepër penale, kontrollat e integritetit shikojnë rrezikun ose gjasat që sjellja e pahijshme të ndodhë në të ardhmen. Në mënyrë kritike, barra e provës dhe standardi i provës shpesh do të jenë të ndryshme. Hetimet penale kërkojnë të vërtetojnë një fakt përtej dyshimit të arsyeshëm, që do të thotë se barra e provës do të bjerë mbi shtetin. Në hetime të tjera si kontrolli më i gjerë i integritetit, barra e provës [standardi i të provuarit] do të bie në balancën e probabilitetit[8].

Kështu, kontrolli i integritetit ka për objektiv vlerësimin e integritetit të kandidatit dhe jo veprën penale. Ndërsa, procedura penale ka për objekt vetëm veprën penale dhe jo integritetin e një personi. Për këtë arsye, nëse gjatë zhvillimit të kontrollit të integritetit haset në dyshim të arsyeshëm për kryerje të një veprë penale nga subjekti i kontrollit dhe për këtë paraqitet kallëzim penal, nuk është e nevojshëm që të ndërpritet procedura e kontrollit të integritetit. Kjo pasi objekti i vlerësimit të këtyre dy procedurave nuk është i njëjti. Vlerësimi në procedurë penale nuk është domosdoshmërisht

[8] Komisioni i Venecias; “Compilation Of Venice Commission Opinions And Reports Concerning Vetting Of Judges And Prosecutors”; Par. 9; 19 December 2022; (Shih linkun: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)051-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)051-e)), (Qasur për herë të fundit më 2 korrik 2024).

i lidhur me kontrollin e integritetit. P.sh. ka mundësi që Prokurori i Shtetit të konstatojë se nuk ekziston dyshim i arsyeshëm për kryerjen e veprës penale dhe për këtë ta hedh kallëzimin penal. Por, kjo nuk nënkupton apriori se subjekti i kontrollit ka kaluar edhe testin e integritetit, pasi objekti i vlerësimit tek kontrolli i integritetit nuk është i njëjti me objektin e vlerësimit në procedurë penale.

Për këtë arsye, IKD rekomandon që neni 27.3. i Projektligjit të rishqyrtohet ashtu që procedura e kontrollit të integritetit mos të ndërpritet në rast se për shkak të ekzistimit të dyshimit të arsyeshëm ngritët kallëzim penal.

13. Barra e provës

Neni 32 i Projektligjit përcakton se *“Nëse këshilli përkatës arrin në përfundimin se provat kanë nivelin e besueshmërisë, subjekti i kontrollit ka barrën e provës për të paraqitur prova ose shpjegime të tjera për të provuar të kundërtën”*. Sipas këtij neni, të gjithë mekanizmat e themeluar sipas këtij Projektligji kanë për obligim të gjejnë vetëm *“nivelin e besueshmërisë”*, term ky i padefinuar nga Projektligji ndaj subjektit të kontrollit, gjersa barra e provës për të argumentuar të kundërtën do t'i bie subjektit të kontrollit.

Kjo dispozitë është në kundërshtim me standardet e vendosura nga Komisioni i Venecias. Komisioni i Venecias dhe Drejtoria për të Drejtat e Njeriut, në rastin e Moldavisë, e panë si problematike që t'i vendosin ekskluzivisht gjyqtarit barrën për të provuar integritetin e tij ose të saj në mungesë të elementeve të veçanta të dyshimit. Sipas Komisionit të Venecias dhe Drejtorisë për të Drejtat e Njeriut, një qasje e drejtë do të ishte kërkesa që gjyqtari në fjalë të paraqesë çdo informacion ose provë për të hedhur poshtë provat kryesore të disponueshme në dosjen e çështjes, të cilat mund të ngrenë pyetje në lidhje me integritetin ose mënyrën e jetesës së tij/saj. Për këtë arsye, në këtë rast, Komisioni i Venecias kishte rekomanduar heqjen e dispozitës që bartë barrën e provës tek subjekti i kontrollit[9].

Neni 26.3. i Projektligjit përcakton obligimin e subjektit të kontrollit për dhënien e pëlqimit që njësia për kontroll të integritetit të mbledh të dhënat relevante. Sipas paragrafit 4 të këtij neni, mos dhënia e pëlqimit rezulton me propozim të menjëhershëm për shkarkim. Në anën tjetër, Projektligji themelon mekanizma dhe procedura për vlerësimin e integritetit të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Megjithatë, barra e provës kalon tek subjekti i kontrollit.

Kjo situatë qartazi është në kundërshtim me parimin e proporcionalitetit dhe është në kundërshtim me standardet e vendosura nga ana e Komisionit të Venecias. Nëse Projektligji ka paraparë mekanizma dhe procedura për kontrollin e integritetit të kandidatëve, si dhe ka përcaktuar obligimin e prerë të kandidatëve të japin pëlqimin për mbledhje të dhënave, është detyrë e mekanizmave të këshillit përkatës që të vërtetojnë se subjekti i kontrollit nuk plotëson kriteret e integritetit dhe jo për të kundërtën e saj, barra t'i vihet subjektit të kontrollit.

[9] Komisioni i Venecias; Opinion No. 966, Interim Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft law on the reform of the Supreme Court of Justice and the Prosecutor's Office; Par. 69; Strasbourg, 14 October 2019; (Shih linkun: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)020-e)), (Qasur për herë të fundit më 2 korrik 2024).

Për këto arsye, IKD rekomandon që neni 32 i Projektligjit të fshihet dhe ky ndryshim të reflektohet edhe në nenet e tjera të Projektligjit.

14. Kuptimi i vlerësimit pozitiv

Në nenin 37, paragrafi 1 dhe 2 kanë përcaktuar kushtet për avancimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve. Ndër të tjera, si kusht i përgjithshëm për avancim është edhe “vlerësimi pozitiv i performancës”. Megjithatë, Projektligji nuk definon “vlerësimin pozitiv”. Neni 23 i Projektligjit liston katër shkallët e vlerësimit: dobët, mjaftueshëm, mirë dhe shumë mirë. Por, në asnjë nen, nuk definohet se cila prej këtyre shkallëve të vlerësimit konsiderohet “vlerësim pozitiv” i performancës.

Me qëllim të rritjes së sigurisë juridike dhe stabilitetit të Ligjit në zbatim, IKD rekomandon që vlerësimi i performancës të referohet në shkallët e vlerësimit dhe jo në një term të padefinuar nga Projektligji, siç është “vlerësimi pozitiv”.

15. Afati për ankimim

Neni 40.3. i Projektligjit ka përcaktuar se *“Gjyqtari dhe prokurori ka të drejtë të ankohet ndaj vendimit mbi shkarkimin drejtpërdrejtë në Gjykatën Supreme të Kosovës”*. Por, ndonëse ky nen në mënyrë adekuate ka përcaktuar mjetin juridik, nuk ka përcaktuar afatin për ankimim.

Vendimi mbi shkarkim mund të vije përmes procedurave të ndryshme, si procedura disiplinore, vlerësimi i performancës apo kontrolli i integritetit.

Në LPDGjP (neni 15.1.) përcaktohet afati për ankimim në Gjykatën Supreme. Por, afati i përcaktuar në këtë Ligj ka të bëjë vetëm me vendimet që derivojnë nga procedura disiplinore, që është objekt i rregullimit të këtij Ligji, dhe jo edhe për procedurat e tjera. Ndërsa, në raport me Projektligjin, nuk ka një Ligj tjetër të përgjithshëm në rastin konkret, që përcakton afatin ankimor.

Për këtë arsye, IKD rekomandon që neni 40.3. i Projektligjit të riformulohet si në vijim: *“Gjyqtari dhe prokurori, brenda afatit prej 15 ditëve, ka të drejtë të ankohet ndaj vendimit mbi shkarkimin drejtpërdrejtë në Gjykatën Supreme të Kosovës”*.

[16] Këshilli Gjyqësor i Kosovës; “Raporti Statistikor i Gjykatave, Vjetori 2023”; f. 3; (Shih linkun: https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/1682_KGJK_Raporti_Statistikor_Gjykatave_Vjetori_2023.pdf), (Qasur për herë të fundit më 30 qershor 2024).

Raporti "Integriteti i Gjyqtarëve dhe Prokurorëve", (Problemet kushtetuese dhe ligjore të Projektligjit aktual), është realizuar nga Instituti i Kosovës për Drejtësi me mbështetjen e Byrosë për Çështje të Narkotikëve Ndërkombëtar dhe Sundimit të Ligjit (INL) - Departamenti i Shtetit Amerikan dhe të National Endowment for Democracy (NED).



Instituti i Kosovës për Drejtësi
Kosovo Law Institute
Kosovski Institut Pravde



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD