

Espresso.Insight

Nr. 16/2021

23 dhjetor 2021

Si të lexohet Opinioni i
Komisionit të Venecias për
ndryshimet e propozuara në
Ligjin për Këshillin
Prokurorial të Kosovës?

Rreze Hoxha Zhuja



GROUP FOR LEGAL
AND POLITICAL
STUDIES



GROUP FOR LEGAL
AND POLITICAL
STUDIES

Grupi për Studime Juridike dhe Politike

Është një organizatë e pavarur, jo-partizane dhe jo-fitimprurëse me bazë në Prishtinë.

Misioni ynë është hulumtimi kredibil në fushat e politikës, ligjit dhe ekonomisë dhe të shtyjmë përpara zgjidhjet e politikave që adresojnë dështimet dhe/ose trajtojnë problemet në fushat e politikave në fja të besueshme të politikave në fushat e politikës, sundimit të ligjit dhe ekonomisë dhe të shtyjmë përpara rekomandime/zgjidhje që adresojnë dështimet dhe/ose trajtojnë problemet në fushat e lartpërmendura.

legalpoliticalstudies.org

SI TË LEXOHEM OPINIONI I KOMISIONIT TË VENECIAS PËR NDRYSHIMET E PROPOZUARA NË LIGJIN PËR KËSHILLIN PROKURORIAL TË KOSOVËS?

Nga: Rreze Hoxha Zhuja – Hulumtuese e Lartë në Grupin për Studime Juridike dhe Politike

Për një gjë mund të pajtohemi të gjithë: *Sistemi prokurorial në Kosovë karakterizohet në masë të madhe me mungesë të profesionalizmit dhe integritetit.* Ka qenë prioritet sistematik së paku deklarativisht i të gjitha qeverive që të përmirësojnë efikasitetin e tij, megjithatë, rezultatet mbeten të pakta përkundër reformave të shumta të ndërmarra. Reforma e fundit përfshin “Rishikimin Funkcional të Sektorit të Sundimit të Ligjit”, i cili rezultoi me një Strategji Kombëtare për Sundimin e Ligjit, emiratuar këtë verë. Strategjia vendos si objektivi të parë forcimin e sistemit gjyqësor dhe prokurorial. Plani i veprimit parasheh që sikurse Këshilli Gjyqësor i Kosovës (KGJK) ashtu edhe Këshilli Prokurorial i Kosovës (KPK) t'i nënshtrohen reformavetelbësore që synojnë të forcojnë përbërjen e të dy këshillave me pjesëmarrjen aktive të anëtarëve jo-gjyqtarë dhe jo-prokurorë, dhe me përfaqësim të duhur gjinor dhe etnik. Më konkretisht, strategjia numëron si veprim të parë ndryshimin e ligjit për KGJK-në, përkatësisht që një nga anëtarët e tij që zgjidhet nga Kuvendi të vijë nga Oda e Avokatëve, për të cilin duhet paraparë edhe kompenzimi monetar. Nga ana tjetër, rekomandon edhe një sërë ndryshimesh në ligjin për KPK-në me synimin kryesor të uljes së numrit të anëtarëve nga rradhët e prokurorive që shërbejnë aty. Duke pasur parasysh se përbërja dhe anëtarësia e KGJK-së është e rregulluar në Kushtetutë, e ajo e KPK-së jo, Ministria e Drejtësisë tashmë ka paraqitur një draft për ndryshimin e ligjit për KPK-në. Drafti i është dërguar Komisionit të Venecias për një opinion. Përpara diskutimit të këtij [Opinionit](#), duhet shpjeguar se projektligji parashikon dy ndryshime kryesore:

1) Zvogëlimin e numrit të anëtarëve të KPK-së nga 13 në 7 anëtarë, duke përfshirë largimin e Kryeprokurorit të Shtetit nga anëtarësia e KPK-së si dhe ndryshime procedurave të emërimit, dhe

2) Shkarkimin e anëtarëve të tanishëm dhe zëvendësimin e menjëhershëm të tyre.

Me ligjin ekzistues, nga 13 anëtarë të emëruar aktualisht, 9 zgjidhen nga vetë prokurorët (një nga çdo prokurori themelore, një nga Prokuroria e Apelit dhe i fundit nga Prokuroria Speciale), 3 votohen nga parlamenti (një nga shoqëria civile, një nga academia dhe një nga Oda e Avokatëve), dhe i 13-ti është Kryeprokurori i Shtetit i cili merret këtë funksion *ex-officio*.

Përveç uljes së numrit të anëtarëve të KPK-së, janë propozuar ndryshime thelbësore edhe në procesin e përzgjedhjes së anëtarëve të rinj. Më konkretisht, sipas këtij propozimi, nga 7 anëtarë sa do jenë gjithsej, 4 do të votohen nga parlamenti, ndër të cilët 3 janë jo-prokuror dhe njëri prej tyre do të jetë prokuror. 3 anëtarët e mbetur do të zgjidhen nga një Komision Përzgjedhës, duke përfshirë 1 anëtar jo-prokuror, 1 nga Zyra e Kryeprokurorit të Shtetit dhe 1 anëtar nga Sekretariati i KPK-së. Dhe siç u tha më lart, Kryeprokurori i Shtetit propozohet që të largohet nga këshilli.

Ndryshimi i dytë parashikon që me miratimin e këtij ligji dhe emërimin e 4 anëtarëve të parë meshumicw tw votavenë parlament, mandati i 13 anëtarëve ekzistues të ndërpritet menjëherë, pavarësisht se disa prej tyre sapo kanë filluar këtë detyrë. Ndërkohë, deri në zgjedhjen e 3 anëtarëve të fundit që vijnë nga sistemi, 4 të tjerët do të kenë të njëjtin pushtet sikur që e ka KPK-ja e kompletuar dhe funksionale.

Duke lexuar mes rreshtave, mund të thuhet se propozimet e MD-sëpërfaqësojnë një reformë të ashpër dhe të pamenduar mirë. Procedura e propozuar e emërimit rrezikon të krijojë një sistem prokurorial të politizuar, i cili i përgjigjet pushtetisi mënyrë e adresimit të të metave të sistemit aktual, përkatësisht, një sistemi që funksionon në kulturën e korporatizmit. Tani, le të jemi të qartë për një gjë: *askush nuk po përpiqet të kundërshtojë nevojën për një reformë thelbësore në nivelin e KPK. Por, a është kjo mënyra e duhur?*

Në këtë opinion të GLPS-së, dy pika do të trajtohen në frymën e Opinionit të Komisionit të Venecias për ndryshimet e propozuara:

1. A i jep shumë pushtet shumicës së thjeshtë parlamentare procedura e propozuar për emërimin e anëtarëve të KPK?

2. A do të rrezikojë sigurinë juridike shkarkimi i anëtarëve aktual pa ju përfunduar mandati dhe zëvendësimi i tyre me anëtarë të rinj?

Siç u tha më lart, aktualisht shumica e anëtarëve të KPK-së vijnë nga vetë sistemi. Të njejtit gëzojnëfuqinë plotë vendimmarrëse. Propozimi i ri po e ndryshon këtë fakt! Edhe pse nga 7 anëtarë, vetëm 3 anëtarë nuk do të jenë prokurorë, dhe 4 do të jenë prokurorë; nga 4, vetëm 3 do të vijnë nga sistemi dhe i 4-ti – edhe pse prokuror – do të votohet në parlament. Thënë këtë, mund të konkludohet se ky anëtar nuk vjen nga sistemi dhe siç i referohet Komisioni i Venecias, ai përfaqëson një "anëtar laik" që është i ndryshëm nga anëtarët "prokurorë" të zgjedhur nga kolegët e tyre.

Tani, duke i'u rikthyer opinionëve të tyre të mëparshme kur ishte në pyetje projektligji për Këshillin e Lartë Gjyqësor dhe Prokurorial të Bosnjës dhe Hercegovinës, [Komisioni i Venecias](#) pati theksuar asokohe për t'u siguruar që prokurorët mbrohen nga ndërhyrjet politike, përbërja e këshillit prokurorial duhet të jetë e përzgjedhur nga kolegët e tyre dhe ata duhet të përfaqësojnë një "pjesë substanciale" të këshillit, duke theksuar se shumica nuk është gjithmonë e nevojshme. Megjithatë, opinionin nënvizonte domosdoshmërinë e shmangies së politizimit, duke pasur parasysh se një politizim i tillë ishte paraparë të ishte situata në rastin e Bosnjës. Përsëri, nevoja për të shmangur korporatizmin (si i referohet Komisioni i Venecias mënyres se si funksionon KPK deri tani) u pa si valide nga ana e këtij Komisioni. Pra, diskutimi u fokusua në gjetjen dhe propozimin e zgjidhjeve apo alternativave të mundshme për t'a adresuar një situatë të tillë në një shoqëri të vogël dhe shumë të polarizuar politikisht. Zgjidhja e ofruar ishte që përbërja e KPK-së të ishte "mjaftueshëm pluraliste" që askush të mos mund të udhëheq i vetëm. Dhe për të dhënë një pasqyrë se si kjo do arrihej, Komisioni i Venecias ofroi disa shembuj në kontekstin e vendeve të tjera të cilat do t'i paraqesim më poshtë:

- Një shembull trajton mundësinë ku anëtarët që vijnë nga parlamenti duhet të zgjidhen me shumicë të kualifikuar. Në rastin e Kosovës, nga 7, 3 mund të vijnë drejtpërdrejt nga sistemi, 4 mund të vijnë nga vota e shumicës së kualifikuar në parlament, ku njëri prej tyre do të ishte prokuror.
- Një alternativëtjetër që jepet është që disa nga anëtarët që përzgjedhen në parlament të zgjidhen nga partitë opozitare. Në rastin e Kosovës, nga 7, 3 do të zgjidheshin nga kolegët e tyre prokurorë, 2 nga partia në pushtet dhe 2 nga opozita.
- Shembulli i fundit analizo mundësinë e rezervimit të vendeve për përfaqësuesit e institucioneve të jashtme të pavarura si Oda e Avokatëve, Ombudspersoni, shoqëria civile, etj.

Të gjitha këto alternativakanë të metat e tyre që me siguri do të shkaktonin probleme në shoqërinë tonë. Megjithatë, sipas Opinionit të Komisionit të Venecias, është më mirë të kemi një sistem prokurorial pluralist e me të meta, i cili siguron balancë në përfaqësim të anëtarëve, sesa një këshill të përbërë me anëtarë që janë besnik ndaj pushtetit, ose një këshill të dominuar nga prokurorët që rrezikon korporatizmin.

Si përfundim, propozimi për zvogëlimin e numrit të anëtarëve konsiderohet të jetë në përputhje me standardet Evropiane duke pasur parasysh se sigurohet një ekuilibër ndërmjet anëtarëve jo-prokurorë dhe prokurorë. Megjithatë, Ministria e Drejtësisë duhet të sigurojë që KPK të mos jetë subjekt i ndikimit të politik. Kjo mund të shmanget përmes një sistemi zgjedhor proporcional i cili do të siguronte që KPK të jetë mjaftueshëm pluraliste, duke i dhënë opozitës një rol më të madh në procesin e emërimit.

Sa i përket propozimit për përjashtimin e Kryeprokurorit të Shtetit nga këshilli, Komisioni i Venecias propozon që ai të vazhdojë të qëndroj, por me kompetenca shumë më të vogla, përkatësisht të mos ketë fare të drejtë vote. Madje, ata ofruan opsionin që për të balancuar ndikimin e ekzekutivit dhe ndikimin e vet sistemit prokurorial në KPK, edhe ministri i drejtësisë mund të jetë pjesë e këshillit, por pa të drejtë vote. Për të ofruar një mendim përfundimtar në këtë pikë, Komisioni konstatoi se kompetencat e mbivendosura ndërmjet Kryeprokurorit të Shtetit dhe KPK-së duhet të sqarohen për të shmangur konfliktet në të ardhmen.

Për sa i përket procedurave të shkarkimit, Komisioni i Venecias vlerëson se shkarkimi i parakohshëm i anëtarëve aktualë nuk mund të bazohet vetëm në mosmiratimin e shumicës parlamentare dhe të njejtit theksojnë nevojën e respektimit të sigurisë së mandatit. Komisioni i referohet një opinioni për Malin e Zi dhe shpjegon se edhe nëse Këshilli Prokurorial reformohet, nuk duhet lejuar që një gjë e tillë të ndodhë pas çdo zgjedhje parlamentare, sa herë që ndryshon qeveria. Por, ka gjithmonë përjashtime. Ministria mund të përfshijë futjen e kriterëve të reja të papërshtatshmërisë, të cilat do të preknin drejtpërdrejt ata që nuk i plotësojnë ato. Së dyti, nëse metoda e emërimit të 'anëtarëve laikë' (lay members) ndryshon nga shumica e thjeshtë në shumicë të kualifikuar, zëvendësimi do të ishte i pranueshëm, duke pasur parasysh se kjo do të ishte një garanci më e lartë për mbrojtjen e KPK-së nga ndikimi politik. Për më tepër, ata rekomanduan që 3 nga 10 anëtarët aktualë të kësaj trupetë vazhdojnë të kryejnë mandatin e tyre vetëm për hir të respektimit të çështjes së sigurisë së mandatit dhe t'i japin mundësinë KPK-së që formohet në kuadër të propozimeve të reja të fillojë të funksionoi menjëherë. Si rezultat, Komisioni i Venecias mendoi se një ndryshim i tillë do të ishte i pranueshëm vetëm nëse do të çonte në një përmirësim thelbësor të sistemit të prokurorial. Sipas tyre, përbërja aktuale duhet të mbetet dhe anëtarët të lejohen të kryejnë mandatin e tyre. Por nëse kjo do të ndryshojë, *Ministria e Drejtësisë duhet të arsyetojë qartazi se si "zëvendësimi i tyre i shërben një interes jetik publik dhe çon në përmirësimin e përgjithshëm të sistemit"* – në veçanti, depolitizimin e tij.

Si përfundim, duket sikur ndryshimet e diskutuara nuk ishin arsyetuar mirë nga ana e ministrisë kur u propozuan. Ndonëse, një përfundim i tillë mund të konsiderohet lehtësisht konfuz duke pasur parasysh se [Kosova vazhdimisht vlerësohet se ka një sistem të drejtësisë të ngadaltë, joefikas dhe të ndikuar politikisht](#). Në anën tjetër, ndryshime të tilla mund të shtyhen përpara vetëm nëse do të çojnë në një përmirësim të konsiderueshëm të sistemit në përgjithësi. Dhe po, megjithëse qasja e ministrisë ishte e njëanshme, askush nuk mund të kundërshtojë nevojën e jashtëzakonshme për ndryshime në KPK. Për më tepër, ndryshimet duhet të ndodhin shumë shpejtë dhe duhet të jenë në përputhje me rekomandimet e Komisionit të Venecias.

Çka tani?

Së pari, Ministria e Drejtësisë duhet të fokusohet në arsyetimin e duhur të ndryshimeve të propozuara në lidhje me shkarkimin e anëtarëve, në mënyrë që të kalohet testi i Komisionit të Venecias, që përbëhet nga dy elemente: 1) a i shërben një interes publik dhe, 2) a do të çojë në përmirësimin e përgjithshëm të sistemit. Arsyetimi kryesor duhet të përfshijë të gjitha argumentet që pasqyrojnë joefikasitetin e anëtarëve aktualë të KPK-së, si: a) vlerësimi jo adekuat i performancës së prokurorëve deri më tani dhe b) mungesa e masave disiplinore ndaj prokurorëve. Nga 13 anëtarët aktualë, 10 prej tyre janë prokurorë që përbëjnë kolegjet disiplinore dhe panele që masin performancën e secilit prokuror në vend. Duke marrë parasysh se sistemi i drejtësisë në Kosovë konsiderohet i ngadalshëm, joefikas dhe i cenueshëm ndaj ndikimeve të politike dhe në anën tjetër, numri i prokurorëve të shkarkuar dhe atyre që nuk e kanë kaluar testin e performancës pothuajse nuk ekziston, ofron dëshmi të mjaftueshme për të mbështetur argumentin se KPK funksionon në kulturën e korporatizmit dhe përbërja aktuale duhet të ndryshojë. Të kesh një sistem efikas dhe të pavarur është një interes publik jetik i cili me vite i është mohuar qytetarëve të Kosovës.

Së dyti, shkarkimi i shumicës së anëtarëve aktualë që vijnë nga sistemi është një reformë që nevojitet urgjentisht për të çuar në përmirësimin e përgjithshëm të sistemit. Nëse anëtarët aktual lejohet të mbeten dhe të kryejnë mandatin e tyre të plotë, KPK rrezikon të vazhdojë të funksionojë në bazë të kulturës së korporatizmit. Prandaj, Ministria duhet të prezantojë kritere të forta të papërshtatshmërisë që do të siguronin pavarësinë e sistemit. Dhe, siç thuhet në opinionin e Komisionit të Venecias, të paktën 3 anëtarë prokurorë duhet të vazhdojnë të kryejnë mandatin e tyre, ndërsa 7 të tjerët të shkarkohen.

Së treti, për të arsyetuar përbërjen e re të KPK-së, sipas Opinionit të Komisionit të Venecias, Ministria duhet të sigurojë që 'anëtarët laikë' të përfaqësojnë një shumicë të kualifikuar dhe jo shumicën e thjeshtë parlamentare. Ky test do të plotësohej duke krijuar një sistem proporcional ku edhe partitë opozitare do të kenë fjalën e tyre në procedurat e përzgjedhjes dhe emërimit të tyre. Përfshirja e opozitës do të shmangte rrezikun e politizimit të procesit të përzgjedhjes. Kjo ka qenë frika kryesore e ndryshimeve të propozuara dhe si e tillë mund të adresohet për të shmangur çdo nënshtrim të KPK-së ndaj shumicës qeverisëse.



GROUP FOR LEGAL
AND POLITICAL
STUDIES