



Instituti i Kosovës për Drejtësi
Kosovo Law Institute
Kosovski Institut Pravde

Analizë e politikave 01/2019

“LUFTA” PËR KRYEPROKURORËT

Analizë e politikave dhe legjislacionit rreth kriterëve dhe procedurave ligjore në përzgjedhjen e Kryeprokurorëve në Kosovë

Autor: Instituti i Kosovës për Drejtësi - IKD

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 së Narkotikëve Ndërkombëtar dhe Çështjeve të Zbatimit të Ligjit (INL) - Departamenti i Shtetit Amerikan dhe NED-it.

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. Rrustem Statovci

Prishtinë

E: info@kli-ks.org

www.kli-ks.org

Përkrahur nga:



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

Maj 2019

Prishtinë, Republika e Kosovës

Përmbajtja

I.	Përmbledhje ekzekutive	4
II.	Kompetencat e Këshillit Prokurorial për propozim dhe emërim të Kryeprokurorëve....	6
III.	Kriteret për emërim të Kryeprokurorëve.....	7
a)	Kriteret për Kryeprokuror të Shtetit.....	7
b)	Kriteret për Kryeprokuror të Prokurorisë Speciale të Republikës së Kosovës.....	7
c)	Kriteret për Kryeprokuror të Prokurorisë së Apelit	8
III.	Standardet ndërkombëtare vs Praktika në Kosovë lidhur me emërimin e Kryeprokurorëve	9
a)	Konglomerati ligjor përmes legjislacionit sekondar dhe dështimet në zgjedhjen e Kryeprokurorit.....	9
b)	“Loja” e KPK-së përmes legjislacionit sekondar dhe moszbatimi i ligjit	10
a)	Tendencat publike për vazhdim të lojës nga KPK për të ndryshuar rregullat në mes të procesit për zgjedhjen e Kryeprokurorit të PSRK-së	11
V.	Konkluzione dhe rekomandimet	13

I. Përmbledhje ekzekutive

Sistemi gjyqësor dhe ai prokurorial në vitet e fundit janë ballafaquar me vështirësi në hartimin e legjislacionit sekondar dhe zbatimin të tij në mënyrë të drejtë dhe të paanshme në proceset e selektimit dhe procesit të emërimit apo propozimit për emërim të Kryetarëve të Gjykatave dhe Kryeprokurorëve.

Procesi i emërimit të Kryeprokurorit aktual të Shtetit ishte subjekt i kritikave si nga publiku, media ashtu edhe nga faktori ndërkombëtar. Sistemi prokurorial nuk po arrin të fitoj besimin e publikut për të udhëhequr proces transparent, të paanshëm të të bazuar në meritën e kandidatit për pozitat kyçe në sistemin prokurorial të Kosovës.

Kjo bazohet në faktin se proceset e zgjedhjes, propozimit dhe emërimit të Kryeprokurorëve, kanë ndërtnuar një praktikë të keqe në zvarritjen e procedurave, duke filluar prej praktikës së zvarritjes së më shumë se një viti të zgjedhjes së Kryeprokurorit aktual të Shtetit, Aleksandër Lumezi deri tek procesi i fundit i konkursit për zgjedhjen e Kryeprokurorit të Prokurorisë Speciale të Republikës së Kosovës, i cili u anulua më 25 prill 2019.

Konkursi i anuluar më 25 prill 2019 për Kryeprokuror të PSRK-së ishte shpallur para afër dy muajve, përkatësisht më 1 mars 2019. Tetë ditë para shpalljes së këtij konkursi, KPK kishte ndryshuar Rregulloren për Emërimin e Kryeprokurorëve. Në këtë konkurs, kishin konkurruar katër kandidatë, të cilët i plotësonin kriteret ligjore. KPK për këtë konkurs të zgjedhjes së Kryeprokurorit të PSRK-së, themeloi Komisionin për Vlerësimin e Kandidatëve. Komisioni i themeluar përbëhej nga tre anëtarë (*Kryesuesi i Komisionit nga Zyra e Kryeprokurorit të Shtetit dhe dy anëtarë të tjerë nga Prokuroria e Apelit*). Asnjëri nga ta nuk ishin anëtar të KPK-së. Nga katër kandidatët që ishin pjesë e procesit të përzgjedhjes, dy prej tyre u propozuan nga Komisioni Vlerësues për t'u votuar për Kryeprokuror të PSRK-së. Të dy kandidatët që nuk ishin rekomanduar, janë ankuar në KPK në vendimin e Komisionit Vlerësues. KPK ka miratuar pjesërisht ankesat e kandidatëve.

Për këtë konkurs të zgjedhjes së Kryeprokurorit të PSRK-së, KPK ka tentuar të ndjekë praktikën e kundërligjshme të krijuar nga KGJK për të ndërruar rregullat në mes të procesit, për të cilën kishte reaguar IKD publikisht. KPK në mbledhjen e saj më 25 prill 2019, në agjendën e ditës edhe pse në mes të procesit për Kryeprokuror të PSRK-së, kishte paraparë ndryshimin e Rregullores për Zgjedhjen dhe Emërimin e Kryeprokurorëve, e cila edhe ashtu ishte ndryshuar para dy muajve, përkatësisht më 21 shkurt 2019.

Tendenca që rrugës të ndryshohen rregullat, dëshmon se ka pasur agjenda për të përshtatur rregullat dhe procedurat për kandidatë të caktuar nga ana e KPK-së, duke u thirrur se “ndryshimet në rregullore duhet të bëhen për tu harmonizuar me aktgjykimin e Gjykatës Kushtetuese në lidhje me procesin e Kryeprokurorit të Shtetit”. Sidoqoftë, në mbledhjen e KPK-së, të mbajtur më 25 prill 2019, anëtarët e KPK-së, përkundër përfshirjes së kësaj pike

në agjendën e ditës, kanë theksuar se ndryshimi i rregullores në mes të procesit përbën shkelje ligjore. Në këtë situatë, KPK më 25 prill 2019 ka vendosur ta kthejë procesin e zgjedhjes së Kryeprokurorit të PSRK-së, në pikën zero, duke anuluar konkursin dhe duke autorizuar Komisionin për Çështje Normative që të hartojë një Rregullore për Emërimin e Kryeprokurorëve sa më parë të jetë e mundur, bazuar në ndryshimet ligjore dhe në aktgjykimin e Gjykatës Kushtetuese.

Sfidat kryesore të KPK-së në vitet e fundit janë në lidhje me procesin e rekrutimit dhe emërimit të kryeprokurorëve, prokurorëve lidhen me miratimin dhe ndryshimin e shpesh të legjislacionit sekondar dhe moszbatimin e tij në praktikë. Përveç kësaj, edhe pse kriteret për rekrutimin dhe emërimin e prokurorëve sigurohen me ligj, KPK-ja përmes legjislacionit sekondar shpesh kanë ndryshuar rregullat dhe kriteret gjatë procesit të emërimit, gjë që dëshmon mungesën e aftësisë së KPK-së në bërjen e politikave të qarta dhe transparente, dhe zbatimin e tyre në praktikë, që ende çalon.

KPK duhet të fokusohet në hartimin dhe miratimin e rregullores së re për emërimin e Kryeprokurorit të Shtetit dhe Kryeprokurorëve në të cilin do të përcaktojë qartë procedurën për përzgjedhjen dhe emërimin, duke përfshirë sigurimin e rregullave dhe kriterëve të qarta, transparente dhe objektive. Kjo mundëson që sistemi prokurorial të arrijë objektivat dhe KPK të kryejë funksionet e veta, pasi që është thelbësore që Kryeprokurorët në të gjitha nivelet të zgjedhen në bazë të kompetencave të dëshmuara, integritetit dhe pavarësisë, si dhe në përputhje me procedurat e paanshme, duke përjashtuar çdo diskriminim dhe duke lejuar mundësinë e rishikimit të paanshëm.

IKD rekomandon që përmes miratimit të Rregullores së re, KPK duhet të arrijë këto objektiva që: procesi i emërimit të udhëhiqet nga KPK, duke shmangur praktikat që një detyrë e tillë e rëndësishme të delegohet në komisionet e vlerësimit; hartimi i Rregullores duhet të bëhet në konsultim të mbyllur me OJQ-të e interesuara të specializuara në sundimin e ligjit, Odën e Avokatëve dhe akademikët; procesi i emërimit të Kryeprokurorëve duhet të bazohet në rregulla, kritere objektive, të qarta dhe transparente; procesi i emërimit duhet të jetë i hapur për shqyrtim publik dhe të dokumentohet plotësisht dhe siç duhet si dhe duhet të ndërmerret sipas kriterëve të publikuara dhe jo që ato të ndryshohen në mënyrë të kundërligjshme gjatë procesit; emërimi duhet të bazohet vetëm në merita, duke promovuar diversitetin dhe duke shmangur diskriminimin; procesi i emërimit duhet të sigurojë një procedurë të pavarur të ankesave; dhe procedurat për emërimin duhet të karakterizohen nga një shkallë e lartë publiciteti dhe transparence për publikun.

II. Kompetencat e Këshillit Prokurorial për propozim dhe emërim të Kryeprokurorëve

Ligji për KPK–në parasheh që Këshilli është institucion plotësisht i pavarur në ushtrimin e funksioneve të veta në mënyrë që të ofrojë një sistem prokurorial të pavarur, profesional dhe të paanshëm, siç e parasheh Kushtetuta dhe ligji. Më tej ligji ka paraparë që Këshilli është përgjegjës që t'i propozojë Presidentit emërimin dhe shkarkimin e Kryeprokurorit të Shtetit dhe të sigurohet që kandidati i propozuar i përmbush kushtet e përcaktuara me ligj dhe se procedurat respektive janë zbatuar.

KPK bazuar në ligjin për KPK-në¹, vendos mbi emërimin e Kryeprokurorëve të Prokurorive Themelore, Prokurorisë Speciale dhe Prokurorisë së Apelit, në përputhje me ligjin për Prokurorin e Shtetit dhe Ligjin për Prokurorinë Speciale të Republikës së Kosovës.

Bazuar në nenin 22 të Ligjit për KPK–në, Këshilli bën nominimin e Kryeprokurorit të Shtetit nga radhët e Prokurorëve dhe ai emërohet nga Presidenti për një mandat shtatë (7) vjeçar, pa mundësi riemërimi.

Këshilli emëron Kryeprokurorët për të gjitha njësitë e tjera të Prokurorit të Shtetit. Çdo prokuror i cili është subjekt i kualifikimeve të përcaktuara me Ligjin mbi Prokurorët e Shtetit ka të drejtë të propozohet për postin e Kryeprokurorit. Kryeprokurori emërohet nga Këshilli për një periudhë katër (4) vjeçare, me mundësi vazhdimi edhe për një mandat shtesë. Për më tepër, ky ligj parasheh që KPK është kompetent dhe përgjegjës që të nxjerrë një rregullore mbi procedurën e përzgjedhjes së Kryeprokurorit të Shtetit dhe emërimin e Kryeprokurorëve të Prokurorive.

¹Ligji nr. 06/1 –056 për Këshillin Prokurorial të Kosovës. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës Nr. 10. 3 prill 2019. (Shih linkun <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2709>)

III. Kriteret për emërim të Kryeprokurorëve

Kriteret për zgjedhjen, propozimin dhe emërimin e Kryeprokurorëve janë të përcaktuara në Ligjin për Prokurorin e Shtetit dhe Ligjin për Prokurorinë Speciale të Republikës së Kosovës. Në vazhdim janë shpjeguar të gjitha kriteret për zgjedhjen e Kryeprokurorëve të të gjitha niveleve në sistemin prokurorial të Republikës së Kosovës.

a) Kriteret për Kryeprokuror të Shtetit

Ligji i ndryshuar për Prokurorin e Shtetit² parasheh vetëm kriteret të përgjithshme në raport me emërimin e Kryeprokurorit të Shtetit. Ky ligj ka paraparë që përveç kualifikimeve minimale, të gjithë kandidatët për Kryeprokuror të Shtetit duhet të kenësë paku tetë (8) vjet përvojë pune si prokuror, si dhe bazuar në vlerësimin e performancës.

b) Kriteret për Kryeprokuror të Prokurorisë Speciale të Republikës së Kosovës

Kuvendi i Kosovës përmes plotësim ndryshimit të shpeshtë të ligjeve dhe miratimit të ligjeve të reja ka krijuar një konglomerat lidhur me kriteret për Kryeprokuror të PSRK-së. Kriteret bazë lidhur me emërimin e Kryeprokurorit të kësaj prokurorie ishin caktuar në Ligjin bazik mbi PSRK.³

Neni 4 i këtij Ligji kishte përcaktuar se Kryeprokurori i PSRK-së do të zgjedhet njëri nga prokurorët special në pajtim me procedurat e përcaktuara sipas ligjit në fuqi. Ky kriter ishte ndryshuar me Ligjin nr. 04/L-273, për Plotësim Ndryshimin e Ligjeve që ndërlidhen me mandatin e Misionit të Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Republikën e Kosovës, i cili kishte përcaktuar se për Kryeprokuror të PSRK-së mund të kandidojë çdo prokuror me mandat të përhershëm.

Sidoqoftë, Kuvendi i Kosovës, në fund të vitit 2018 ka miratuar Kodin Penal të Kosovës që ka hyrë në fuqi në fillim të vitit 2019, i cili kod përmes dispozitave kalimtare ka shfuqizuar ndër të tjera edhe Ligjin nr. 04/L-273, për Plotësim Ndryshimin e Ligjeve që ndërlidhen me mandatin e Misionit të Bashkimit Evropian për Sundimin e Ligjit në Republikën e Kosovës.

Në një situatë të tillë, përmes shfuqizimit të kriterëve për Kryeprokuror të PSRK-së në ligjin bazik për PSRK dhe Ligjin Nr. 04/L-273, kriteret për Kryeprokuror të PSRK-së janë zhvendosur në Ligjin për Plotësim Ndryshimin e Ligjit për Prokurorin e Shtetit,⁴ i cili në

²Ligji nr. 05/1-034 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit nr. 03/1-225 për Prokurorin e Shtetit. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës nr. 17. 30 qershor 2015. (shih linkun <https://gzk.rks-gov.net/actdetail.aspx?actid=2710>)

³Ligji nr. 03/1-052 për Prokurorinë Speciale të Republikës së Kosovës. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 27. 3 qershor 2008. (Shih linkun <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2526>)

⁴Ligji nr. 06/1-025 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit nr. 03/1-225 për Prokurorin e Shtetit i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin nr. 05/1-034, nr. 3. 19 prill 2018.(Shih linkun <https://gzk.rks-gov.net/actdetail.aspx?actid=2710>)

nenin 2, përcakton se për të ushtruar funksionin e prokurorit në Prokurorinë Speciale të Republikës së Kosovës, prokurori duhet t'i plotësojë kushtet për të punuar si prokurorë në Departamentin për Krime të Rënda, si dhe të ketë vlerësimin pozitiv të performancës. Periudha e ushtrimit të funksionit të prokurorit në Prokurorinë Speciale, të caktuar sipas dispozitave të këtij Ligji, llogaritet si përvojë e prokurorit në Departamentin e Krimeve të Rënda në Prokurorinë Themelore.

Kriteri i lartë-përmendur shpjegohet edhe me nenin 22 të Ligjit aktual për KPK-në, i cili përcakton se Këshilli emëron Kryeprokurorët për të gjitha njësitë e tjera të Prokurorit të Shtetit, dhe se çdo prokuror, i cili është subjekt i kualifikimeve të përcaktuara me Ligjin mbi Prokurorët e Shtetit ka të drejtë të propozohet për postin e Kryeprokurorit, që nënkupton se çdo prokuror që plotëson kriteret për të punuar në Departamentin për Krime të Rënda të Prokurorisë Themelore është ekuivalent dhe i plotëson kriteret edhe për Kryeprokuror të PSRK-së.

c) Kriteret për Kryeprokuror të Prokurorisë së Apelit

Kriteret për Kryeprokuror të Prokurorisë së Apelit përcaktojnë se të drejtë për këtë pozitë kanë ata prokurorë/e, që kanë të paktën pesë (5) vjet përvojë si prokuror, nga të cilat të paktën tri (3) vjet përvojë si prokuror në Departamentin Special të Prokurorisë Themelore ose në Prokurorinë Speciale të Republikës së Kosovës, si dhe bazuar në vlerësimin e performancës.

III. Standardet ndërkombëtare vs Praktika në Kosovë lidhur me emërimin e Kryeprokurorëve

Në të gjitha sistemet juridike, prokurorët sigurohen që të garantojnë sundim të ligjit. Ata garantojnë administrim të drejtë, të paanshëm dhe efikas të drejtësisë, në të gjitha rastet dhe shkallët e procedurave brenda kompetencave të tyre. Ata po ashtu veprojnë në emër të shoqërisë civile dhe në interes të publikut me qëllim të respektimit dhe mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të njeriut, ashtu siç janë paraparë, në veçanti, me Konventën për Mbrojtjen e Lirive dhe të Drejtave Themelore të Njeriut dhe praktikën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Prandaj është e nevojshme që detyrat e prokurorëve të përcaktohen në nivelin më të lartë legjislativ dhe të zbatohen, duke respektuar në mënyrë strikte vlerat demokratike.⁵

Vendimi mbi emërimin e udhëheqësit të shërbimit prokurorial është me interes të veçantë dhe mund të jetë çështje edhe më e ndjeshme sesa në rastin e gjyqtarëve. Struktura hierarkike e shërbimit prokurorial është e ekspozuar ndaj një kërcënimi më të madh në raport me ndikimet lidhur me emërimin e Prokurorit të Përgjithshëm, meqë nga ky pozicion – si Kryeprokuror i Shtetit - një autoritet i tillë mund tëndikojë në të gjitha nivelet e prokurorisë.⁶

Bazuar në këtë që u tha më sipër, legjislacioni primar në Kosovë parasheh vetëm kriteret të përgjithshme në raport me procesin e emërimit të Kryeprokurorit të Shtetit dhe Kryeprokurorëve të Prokurorisë, që nuk është në përputhje me standardet ndërkombëtare, të cilat kërkojnë që emërimi ose zgjedhja e udhëheqësit të prokurorisë të bëhet bazuar në rregulla të qarta, transparente dhe objektive, si dhe bazuar në kriteret kualifikimit/përvojës të përcaktuar me ligj.

a) Konglomerati ligjor përmes legjislacionit sekondar dhe dështimet në zgjedhjen e Kryeprokurorit

IKD në grupet punuese të krijuara nga Komisioni për Legjislacion, Mandate, Imunitete, Rregulloren e Kuvendit, dhe Mbikëqyrjen e Agjencisë Kundër Korrupsionit i Kuvendit të Kosovës, gjatë procesit të miratimit të ligjeve mbi KGJK-në, KPK-në, Gjykatat dhe Prokurorin e Shtetit ka ofruar komente përmes të cilave i ka rekomanduar Kuvendit të Kosovës që përmes legjislacionit primar ta rregullojë procedurën e emërimit të kryetarëve të gjykatave dhe kryeprokurorëve të prokurorisë. IKD po ashtu ka rekomanduar që përmes legjislacionit primar, Kuvendi i Kosovës të përcaktojë dhe hartojë kriteret objektive dhe rregulla të qarta dhe transparente lidhur me procesin e emërimit të kryetarëve të gjykatave dhe kryeprokurorëve të prokurorisë. Fatkeqësisht, në Kuvendin e Kosovës nuk janë marrë parasysh këto rekomandime të IKD-së, duke lënë problemet e hapura dhe mundësitë e

⁵Rrjeti Evropian i Këshillave Gjyqësore, Pavarësia dhe Llogaridhënia e Prokurorisë, Raporti i RrEKGj 2014 – 2016.

⁶Po aty.

keqpërdorimit që përmes legjislacionit sekondar të shtyhen agjenda të caktuara në drejtim të përshtatjes së rregullave, procedurave dhe kriterëve për individ të caktuar.

b) “Loja” e KPK-së përmes legjislacionit sekondar dhe moszbatimi i ligjit

KPK që nga viti 2014 përmes legjislacionit sekondar ka rregulluar procedurën e emërimit të Kryeprokurorit të Shtetit dhe Kryeprokurorëve.

Më 21 mars 2014, KPK ka miratuar “Rregulloren për Kriteret dhe Procedurën e Nominimit dhe Propozimit për Emërim të Kryeprokurorit të Shtetit” dhe ka filluar procesin e përzgjedhjes së Kryeprokurorit të Shtetit. Tetë kandidatë i kishin plotësuar kushtet dhe kishin prezantuar formularë të vetëvlerësimit dhe koncept dokumente, si dhe ishin intervistuar nga anëtarët e KPK-së.

Si rezultat i parregullësive në procesin e emërimit të Kryeprokurorit të Shtetit, bazuar në ankesat e parashtruara nga dy kandidatë, Gjykata Kushtetuese pati nxjerrë vendim në bazë të të cilit kishte konstatuar se KPK kishte shkelur procedurat e veta gjatë procesit të përzgjedhjes dhe nominimit të Kryeprokurorit të Shtetit. Gjykata Kushtetuese kishte gjetur se KPK duke injoruar rregullat e vendosura nga vetë ky institucion, kishte krijuar një situatë të karakterizuar me prezumim të arbitraritetit, që rezultoi me shkeljen e të drejtës në procedurë, e drejtë kjo e garantuar me nenin 31 të Kushtetutës dhe nenin 6, paragrafi 1 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Si rezultat i kësaj, procesi i emërimit të Kryeprokurorit të Shtetit ishte anuluar.

Në fund të vitit 2014, KPK kishte aprovuar Rregulloren e re për Kriteret dhe Procedurën e Nominimit dhe Propozimit për Emërim të Kryeprokurorit të Shtetit dhe ishte iniciuar proces i ri për përzgjedhjen dhe emërimin e Kryeprokurorit të Shtetit.

Ngjashëm me procesin e parë, KPK u përball me vështirësi në implementimin e rregullores. Procesi i emërimit ishte subjekt i kritikave të shoqërisë civile dhe publikut në Kosovë. Katër kandidatë për pozitën e Kryeprokurorit të Shtetit në mes të procesit kishin tërhequr aplikacionet e tyre duke deklaruar se procesi ishte komprometuar.

KPK gjatë vitit 2014 dhe 2015 ishte përballur me vështirësi në procesin e emërimit të Kryeprokurorit aktual të Shtetit dhe të mandateve të kontestuara të ish-anëtarëve të KPK-së. Si rezultat i kësaj, në Raportin e Progresit për Kosovën të vitit 2015 të Komisionit Evropian theksohej se “administrimi i drejtësisë në Kosovë është i ngadalshëm dhe ka mangësi të llogaridhënies nga zyrtarët e sistemit gjyqësor. Strukturat gjyqësore janë ende të prirura ndaj ndërhyrjeve politike. Ka shqetësime se emërimet e diskutueshme dhe mandatet e paqarta kanë dëmtuar aktivitetet e institucioneve kyçe siç janë Këshilli Gjyqësor i Kosovës, Këshilli Prokurorial i Kosovës dhe Zyra e Kryeprokurorit të Shtetit. Aktivitetet e KGJK-së dhe KPK-së ishin penguar nga kriza politike pas-zgjedhore, veçanërisht presioni politik në procesin gjatë dhe pas tërheqjes nga emërimi i Kryeprokurorit të Shtetit. Ndryshimet në ligjet e reja, të

miratuara në maj të vitit 2015, janë në përputhje me shumicën e rekomandimeve të BE-së. Nevojiten ndryshime shtesë për të përfshirë dispozitat kalimtare.”

Raporti i vendit për Kosovën i Komisionit Evropian për vitin 2018 po ashtu parasheh se Kosova është në një fazë të hershme të zhvillimit të një sistemi gjyqësor që funksionon si duhet. Pak progres është arritur në vitin 2017 në zbatimin e pakove ligjore të drejtësisë 2015. Gjyqësori është ende i prekshëm nga ndikimet politike dhe institucionet e sundimit të ligjit kërkojnë përpjekje të qëndrueshme për të ndërtuar kapacitetet e tyre. Administrimi i drejtësisë mbetet i ngadalshëm dhe joefikas.”

Edhe Raporti i Departamentit të Shtetit Amerikan për praktikën e të drejtave të Njeriut për Kosovën për vitin 2018, ka cekur se strukturat gjyqësore në Kosovë kanë qenë subjekt i ndikimeve politike, me emërimet dhe mandate të kontestuara.

- a) Tendencat publike për vazhdim të lojës nga KPK për të ndryshuar rregullat në mes të procesit për zgjedhjen e Kryeprokurorit të PSRK-së

KPK në gusht 2016 ka aprovuar Rregulloren për Emërimin e Kryeprokurorëve. Kjo rregullore, gjatë vitit 2019 është ndryshuar. Bazuar në rregulloren e ndryshuar, KPK më 1 mars 2019, publikoi shpalljen për pozitën e Kryeprokurorit të Prokurorisë Speciale të Republikës së Kosovës.

Rregullorja e re ka përfshirë dy ndryshime. Ndryshimi i parë ka shkurtuar afatin e publikimit të shpalljes për pozitën e kryeprokurorëve nga 45 ditë në 30 ditë para se të përfundojë mandati i kryeprokurorëve aktual dhe ndryshimi i dytë ka përfshirë të drejtën e të gjithë prokurorëve në sistem prokurorial që kanë mandat të përhershëm për të kandiduar për pozitën e Kryeprokurorit të PSRK-së.

Duke pasur parasysh zvarritjet e shumta që KPK ka pasur në zgjedhjen e Kryeprokurorëve, IKD e ka të paqartë shkurtimin e afatit të publikimit të shpalljes vetëm 30 ditë para skadimit të mandatit të kryeprokurorëve aktual. Ndërsa, procesi i emërimit të Kryeprokurorit të ri në PSRK, është ende në proces, ish-Kryeprokurori i PSRK-së më 4 prill 2019, ka dalë në pension. KPK deri më 25 prill 2019 kur edhe ka caktuar prokurorin Afrim Shefkiu për u.d. të Kryeprokurorit të PSRK-së, nuk e ka njoftuar publikun se kush e ka zëvendësuar përkohësisht pozitën e ushtruesit të detyrës së Kryeprokurorit në PSRK.

Sidoqoftë, KPK për këtë konkurs të zgjedhjes së Kryeprokurorit të PSRK-së, themeloi Komisionin për Vlerësimin e Kandidatëve. Komisioni i themeluar përbëhej nga tre anëtarë (*Kryesuesi i Komisionit nga Zyra e Kryeprokurorit të Shtetit dhe dy anëtarë të tjerë nga Prokuroria e Apelit*). Asnjëri nga ta nuk janë anëtar të KPK-së. Po ashtu, procesi i zgjedhjes së emërimit të Kryeprokurorit të PSRK-së u përball me vështirësi dhe shkelje të procedurave dhe rregullave të miratuara nga KPK. Nga katër kandidatët që ishin pjesë e procesit të përzgjedhjes, dy prej tyre u propozuan nga Komisioni Vlerësues për t'u votuar si

Kryeprokuror i PSRK-së. Të dy kandidatët që nuk ishin rekomanduar, janë ankuar në KPK në vendimin e Komisionit Vlerësuar. KPK ka miratuar pjesërisht ankesat e kandidatëve.

Praktika e kundërligjshme e krijuar nga KGJK në ndërrimin e rregullave në mes të procesit, për të cilën kishte reaguar IKD publikisht, tani është tentuar të ndiqet edhe nga KPK, e cila më 25 prill 2019, në agjendën e saj edhe pse në mes të procesit për Kryeprokuror të PSRK-së, kishte paraparë ndryshimin e rregullores për zgjedhjen e Kryeprokurorëve, e cila ishte ndryshuar më 21 shkurt 2019.

Tendenca që rrugës të ndryshohen rregullat, dëshmon se ka pasur agjenda për të përshtatur rregullat dhe procedurat për kandidatë të caktuar nga ana e KPK-së, duke u thirrur se “ndryshimet në rregullore duhet të bëhen për tu harmonizuar me aktgjykimin e Gjykatës Kushtetuese në lidhje me procesin e Kryeprokurorit të Shtetit”. Sidoqoftë, në mbledhjen e KPK-së, të mbajtur më 25 prill 2019, anëtarët e KPK-së, përkundër përfshirjes së kësaj pike në agjendën e ditës, kanë theksuar se ndryshimi i rregullores në mes të procesit përbën shkelje ligjore. Në këtë situatë, KPK më 25 prill 2019 ka vendosur ta kthejë procesin e zgjedhjes së Kryeprokurorit të PSRK-së, në pikën zero, duke anuluar konkursin dhe duke autorizuar Komisionin për Çështje Normative që të hartojë një Rregullore për Emërimin e Kryeprokurorëve sa më parë të jetë e mundur, bazuar në ndryshimet ligjore dhe në aktgjykimin e Gjykatës Kushtetuese.

Sfidat kryesore të KPK-së në vitet e fundit janë në lidhje me procesin e rekrutimit dhe emërimit të kryeprokurorëve, prokurorëve lidhen me miratimin dhe ndryshimin e shpeshtë të legjislacionit sekondar dhe moszbatimin e tij në praktikë. Përveç kësaj, edhe pse kriteret për rekrutimin dhe emërimin e prokurorëve sigurohen me ligj, KPK-ja përmes legjislacionit sekondar shpesh kanë ndryshuar rregullat dhe kriteret gjatë procesit të emërimit, gjë që dëshmon mungesën e aftësisë së KPK-së në bërjen e politikave të qarta dhe transparente, dhe zbatimin e tyre në praktikë, që ende çalon.

Si rezultat i uljes së integritetit institucional të sistemit prokurorial dhe problemeve me përzgjedhjen e e pozitive kyçe në sistem, sipas meritës dhe në mënyrë të pavarur, Ambasada Britanike në Kosovë dhe Këshilli Prokurorial i Kosovës kanë vendosur të bashkëpunojnë për të ofruar mbështetje projekti britanik në proceset e rekrutimit të prokurorëve dhe Kryeprokurorëve, për të siguruar siç ka deklaruar Ambasadori Britanik, Ruairi O’Connell prokurorë me integritet që zgjidhen në bazë të meritës, me kualifikimet e nevojshme për pozitë më të ndjeshme dhe duke mos pasur ndikime politike dhe ndikime nga jashtë.⁷

Ndryshe, probleme të njëjta ka pasur edhe KGJK në proceset e zgjedhjes së Kryetarëve të Gjykatave. Në vitin 2017, janë vërejtur mospërputhje të tjera edhe në procesin e emërimit të kryetarëve të Gjykatës Supreme dhe Gjykatës së Apelit, kur KGJK votoi përmes votimit të

⁷ “Bashkërendohen format e bashkëpunimit të ndërsjellë në mes të Këshillit Prokurorial dhe Ambasadës së Mbretërisë së Bashkuar në Kosovë”. Këshilli Prokurorial i Kosovës. 12 prill 2019. (Shih linkun http://www.kpk-rks.org/single_lajmi/2457/bashkrendohen-format-e-bashkpunimit-t-ndrsjell-n-mes-t-kshillit-prokurorial-)

fshehtë kandidatët për këto dy pozita. Vendimet e KGJK-së ishin anuluar nga Gjykata Kushtetuese, e cila në vendimin e saj i kërkoi KGJK-së ta përsëriste të gjithë procesin.⁸ Gjykata Kushtetuese gjeti se mekanizmi i aplikuar nga KGJK-ja për të emëruar një kandidat për postin e kryetarit të Gjykatës Supreme dhe kryetarit të Gjykatës së Apelit nuk garantonte mjaftueshëm procesin e votimit të barabartë, të bazuar në merita, transparencë dhe proces të hapur.⁹

Në mungesë të rregullave të qarta, transparente dhe objektive, kriteret e kualifikimit/përvojës të përcaktuara në ligjet e aplikueshme për KPK-në dhe Prokurorin e Shtetit për procedurat e zgjedhjes dhe emërimit të kryeprokurorëve, KPK në përputhje me mandatin e saj të deleguar nga Kuvendi i Kosovës me ligjin mbi KPK-në është kompetent dhe përgjegjës për të nxjerrë një rregullore për procedurën për zgjedhjen e Kryeprokurorit të Shtetit dhe emërimin e Kryeprokurorëve të Prokurorive.

V. Konkluzione dhe rekomandimet

- Për shkak të vështirësive të KPK-së në kryerjen e procesit të pavarur, të drejtë dhe transparent të zgjedhjes së pozitive të larta, sidomos zgjedhjes dhe propozimit për emërimin e Kryeprokurorit të Shtetit dhe zgjedhjes dhe emërimit të Kryeprokurorëve, IKD vlerëson se KPK duhet të marrë parasysh hartimin e një rregulloreje të re të zbatueshme për procedurën e zgjedhjes dhe emërimit për të gjitha pozitat e larta në sistemin e prokurorial, duke përfshirë pozitën e Kryeprokurorit të Shtetit, Kryeprokurorit të PSRK-së, Kryeprokurorit të Apelit dhe Kryeprokurorëve të Prokurorive Themelore.
- KPK duhet të shmang praktikën e tanishme të miratimit të dy rregulloreve të ndryshme, një për Kryeprokurorin e Shtetit dhe e dyta për Kryeprokurorët e tjerë dhe përcaktimin e procedurave dhe kriterëve të ndryshme për procesin zgjedhor të pozitive të mësipërme.
- Në vend të kësaj, KPK duhet të fokusohet në hartimin dhe miratimin e rregullores së re për emërimin e Kryeprokurorit të Shtetit dhe Kryeprokurorëve në të cilin do të përcaktojë qartë procedurën për përzgjedhjen dhe emërimin, duke përfshirë sigurimin e rregullave dhe kriterëve të qarta, transparente dhe objektive. Për të mundur që sistemi prokurorial të arrijë objektivat e tij dhe të kryejë funksionet e tij, është thelbësore që Kryeprokurorët në të gjitha nivelet të zgjedhen në bazë të kompetencave të dëshmuara, integritetit dhe pavarësisë, si dhe në përputhje me procedurat e paanshme, duke përjashtuar çdo diskriminim dhe duke lejuar mundësinë e rishikimit të paanshëm.
- Në këtë drejtim, KPK përmes miratimit të Rregullores së re do të krijojë dhe arrijë objektivat e mëposhtme:

⁸ "Ndërkombëtarët në Kosovë të zhgënjyer me KGJK-në për zgjedhjen e kryetarit të Supremes e të Apelit". "Betimi për Drejtësi". 25 gusht 2017. (Shih linkun <https://betimiperdrejtesi.com/nderkombetaret-ne-kosove-te-zhgenjyer-me-kgjk-ne-per-zgjedhjen-e-kryetarit-te-supremes-e-te-apelit/>)

⁹ Aktgjykimi i Gjykatës Kushtetuese, Nr. AGJ: 1092/17, 12 qershor 2017, Rasti Nr. KI34/17, Parashtruesi: Valdete Daka. Rishikimi kushtetues i vendimit KGJK Nr. 50/2017 i Këshillit Gjyqësor të Kosovës, 06 mars 2017.

- Procesi i emërimit do të udhëhiqet nga vetë KPK-ja dhe do të shmangë praktikatat që një detyrë e tillë e rëndësishme të delegohet në komisionet e vlerësimit;
 - Hartimi i Rregullores do të bëhet në konsultim të mbyllur me OJQ-të e interesuara të specializuara në sundimin e ligjit, Odën e Avokatëve dhe akademikët;
 - Procesi i emërimit të Kryeprokurorëve do të bazohet në rregulla, kritere objektive, të qarta dhe transparente;
 - Procesi i emërimit duhet të jetë i hapur për shqyrtim publik dhe të dokumentohet plotësisht dhe siç duhet;
 - Procesi i emërimit duhet të ndërmerret sipas kritereve të publikuara;
 - Emërimi duhet të bazohet vetëm në merita;
 - Procesi i emërimit duhet të promovojë diversitetin, duke shmangur diskriminimin;
 - Procesi i emërimit duhet të sigurojë një procedurë të pavarur të ankesave;
 - Procedurat për emërimin do të karakterizohen nga një shkallë e lartë publiciteti dhe transparence.
- Pavarësia dhe integriteti i prokurorëve të shtetit janë me interes legjitim për publikun e gjerë. Ata duhet të mbrohen nga sulmet që ka gjasa t'i pengojnë që të kryejnë detyrat e tyre në mënyrë të pavarur ose që dëmtojnë besimin e publikut tek ata dhe institucioni që përfaqësojnë. Vendimi për emërimin e udhëheqësit të shërbimit prokurorial është me interes të veçantë dhe mund të jetë edhe më i ndjeshëm se sa në rastin e gjyqtarëve.
 - Sa i përket emërimit të Kryeprokurorit të Shtetit dhe Kryeprokurorit të PSRK-së, nuk është e mjaftueshme që një kandidat për një zyrë të tillë të lartë t'i nënshtrohet kërkesave të përgjithshme të kualifikimit që ekzistojnë për çdo pozicion tjetër prokurorial. Kompetencat e Kryeprokurorit të Shtetit dhe Kryeprokurorit të PSRK-së kërkojnë kompetenca dhe përvojë të posaçme. Në këtë drejtim, KPK gjatë miratimit të rregullores duhet të marrë në konsideratë këto, përderisa i harton kriteret e kualifikimit dhe eksperiencës.
 - Me qëllim që procesi i emërimit të jetë më transparent dhe i hapur, bazuar në Komisionin e Venecias, OSBE/ODIHR dhe ÇPE/DGI rekomandohet që të propozohet jo vetëm një, por disa kandidatë për postin e Kryeprokurorit dhe pastaj KPK të zgjedhë një prej tyre. Në këtë drejtim, KPK duhet të marrë në konsideratë ata kandidatë që kanë përafërsisht të njëjtin rezultat, që të kenë mundësinë të jenë pjesë e procesit të votimit nga ana e KPK-së.
 - IKD konsideron se KPK në përputhje me mandatin e saj kushtetues dhe ligjor në asnjë rrethanë nuk do të delegojë procesin e përzgjedhjes së kryeprokurorëve në komisionet e vlerësimit, siç ka ndodhur në të kaluarën me procesin e përzgjedhjes së Kryeprokurorëve të Prokurorive Themelore, Kryeprokurorit të Apelit dhe Kryeprokurorit të PSRK-së. Procesi i fundit i përzgjedhjes së Kryeprokurorit të PSRK-së është gjithashtu një argument ku Komisioni i Vlerësimit nuk ishte në gjendje të kuptonte dhe interpretonte Rregulloren siç ishte paraparë nga KPK.
 - KPK do të marrë përgjegjësinë e plotë në përmbushjen e mandatit të saj kushtetues dhe ligjor në përzgjedhjen dhe emërimin e Kryeprokurorëve. Anëtarët e KPK-së do të

luajnë rol aktiv gjatë gjithë fazave të proceseve të tilla të rëndësishme, së pari përmes miratimit të rregullores në përputhje me standardet e mësipërme dhe së dyti përmes procesit transparent dhe të paanshëm të përzgjedhjes së kandidatëve më të mirë bazuar në meritat e tyre, duke pasur parasysh kualifikimet, integritetin, aftësinë dhe efikasitetin.

- Një KPK autonome që garanton pavarësinë e sistemit prokurorial nuk nënkupton që prokurorët mund të jenë vetë-qeverisës dhe mos të jenë llogaridhënës ndaj vet prokurorëve dhe publikut të gjerë. Menaxhimi i organizimit administrativ të sistemit prokurorial nuk duhet domosdo të jetë plotësisht në duart e prokurorëve, siç është rasti me KPK-në aktualisht. Megjithëse KPK përbëhet nga 13 anëtarë, aktualisht në përbërjen e saj janë vetëm dhjetë anëtarë, të gjithë prokurorë. Fatkeqësisht, anëtarët jo-prokurorë të KPK-së nga Fakulteti Juridik, Shoqëria Civile dhe Oda e Avokatëve të Kosovës ende nuk janë përzgjedhur. Mos përfaqësimi i anëtarëve jo prokurorë në KPK nuk mundëson kontroll dhe balancim të duhur të sistemit prokurorial, dhe e zvogëlon transparencën dhe llogaridhënien e sistemit prokurorial ndaj publikut në përgjithësi. Prandaj, është shqetësues procesi i përzgjedhjes së kryeprokurorëve pa përfaqësimin e anëtarëve jo prokurorë. Sidomos, një qasje e tillë bie në kundërshtim me standardet ndërkombëtare duke u nisur nga fakti se në një nga opinionet e veta, Komisioni i Venecias vuri në dukje se *“balanca e propozuar për Këshillin, në të cilin prokurorët kanë një shumicë të lehtë, por që përmban një pakicë të rëndësishme të avokatëve të shquar [...] duket e përshtatshme”*.
- KPK gjatë hartimit të rregullores është e nevojshme që të ketë konsultime formale me akterë të jashtëm të pavarur, si Oda e Avokatëve, shoqëria civile dhe akademikët.