



Instituti i Kosovës për Drejtësi
Kosovo Law Institute
Kosovski Institut Pravde

Analizë e shkurtë:
Nr. 01/2018 - IKD

Loja e e Ministrisë së Drejtësisë me Ligjin për Prokurorin e Shtetit

**(Analizë e shkurtër ligjore e propozimeve të Ministrisë së Drejtësisë për
ndryshimet dhe plotësimet në Ligjin për Prokurorin e Shtetit)**

Prishtinë, mars 2018

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.

Ky raport nuk paraqet domosdoshmërisht qëndrimet e donatorit.

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:



British Embassy
Pristina



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Mars 2018

Prishtinë, Republika e Kosovës

Përmbajtja

I.	Përmbledhje ekzekutive	4
II.	Loja e Ministrisë së Drejtësisë më Ligjin për Prokurorin e Shtetit.....	6
III.	Propozimi 1: MD propozon në mënyrë të kundërligjshme ta fuqizoi Kryeprokurorin e Shtetit me kompetenca shtesë për ngritjen e aktakuzave	7
IV.	Propozimi 2: MD propozon në kundërshtim me Kushtetutën fuqizimin e Kryeprokurorit të Shtetit si individ me kompetencat e KPK-së si organ kolegjal	9
V.	Propozimi 3: MD propozon heqjen e kufizimeve për kompensim për prokurorët, hapet rruga për “prokurorët supermen” me shumë pozita dhe kompensime	10
VI.	Rekomandime	10

I. Përmbledhje ekzekutive

Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD) ka analizuar iniciativën e Ministrisë së Drejtësisë (MD) për plotësim ndryshimin e Ligjit për Prokurorin e Shtetit, e cila bie në kundërshtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, parimet dhe obligimet që Republika e Kosovës i ka marr në raport me Bashkimin Evropian lidhur me zbatimin e prioriteteve që dalin nga Agjenda për Reformë Evropiane (ARE).

MD ka devijuar nga kërkesa specifike e ARE-së, e cila ishte miratuar nga Kuvendi i Kosovës në muajin shkurt të vitit 2017, përmes së cilës kërkohet fuqizimi i luftës kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar, nëpërmjet fuqizimit të kapaciteteve të Prokurorisë Speciale të Republikës së Kosovës (PSRK). Në kuadër të ARE-së ishte kërkuar që përmes plotësim-ndryshimit të Ligjit mbi Prokurorin e Shtetit të mundësohet rritja e numrit të prokurorëve në PSRK, duke ulur kriteret ligjore për pranimin e prokurorëve në këtë prokurori.

Përkundër kërkesës specifike të ARE-së, MD gjatë plotësim ndryshimit të Ligji për Prokurorin e Shtetit, ka përfshirë ndryshime dhe plotësime, të cilat bien në kundërshtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës dhe standardin e qeverisjes së mirë në sistemin prokurorial, duke tentuar fuqizimin e institucionit të Kryeprokurorit të Shtetit me kompetencat kushtetuese të cilat i takojnë Këshillit Prokurorial të Kosovës (KPK).

Në këtë drejtim, përmes propozimit të parë të MD-së në projekt ligj, tentohet që Zyra e Kryeprokurorit të Shtetit – si shkallë e tretë - të merr kompetenca në hetimin dhe ndjekjen e kryesve të veprave penale në Kosovë, kompetenca këto që në Kosovë ushtrohen nga Prokuroritë Themelore dhe PSRK - si shkallë e parë. Ligji i aplikueshëm në Kosovë, përcakton se prokurorët e shtetit në Prokuroritë Themelore, kanë kompetencë lëndore dhe territoriale për të paraqitur aktakuza apo për të zhvilluar ndjekjen penale pranë Gjykatave Themelore, pranë të cilave janë themeluar. Ligji i aplikueshëm në Kosovë, nuk ka paraparë që Prokurorët e Shtetit në Zyrën e Kryeprokurorit të Shtetit – si shkallë e tretë - të zhvillojnë hetime dhe ngritin aktakuza kundër kryerësve të veprave penale. Kompetencat e Kryeprokurorit të Shtetit, Prokurorëve të Shtetit në Zyrën e Kryeprokurorit të Shtetit – si shkallë e tretë - janë të kufizuara vetëm sa i përket kompetencës ekskluzive për lëndë në shkallë të tretë pranë Gjykatës Supreme dhe mbi të gjitha lëndët që përfshijnë mjetet e jashtëzakonshme juridike, që i përshtatet kulturës dhe praktikës juridike në Kosovë që nga fillimet e para të saj. Propozimi lidhur me dhënien e kompetencave shtesë të Zyrës së Kryeprokurorit të Shtetit në hetimin dhe ndjekjen e kryerësve të veprave penale, ndërton standarde dhe praktika që dëmtojnë rëndë hierarkinë e sistemit prokurorial në Kosovë, pasi në rast të ngritjes së aktakuzave nga Zyra e Kryeprokurorit të Shtetit, e njëjta zyrë duhet të ushtroi ankesë përmes një prokurorie të nivelit më të ultë, në këtë rast përmes Prokurorisë së Apelit. Përmes këtij propozimi cenohet rëndë besimi i publikut në pavarësinë dhe paanshmërinë e Zyrës së Kryeprokurorit të Shtetit, në rastet e paraqitjes së kërkesave për mbrojtje të ligjshmërisë.

Propozimi i tretë i MD-së tenton të heq kufizimet për prokurorët që pranojnë shpërblim për veprimtaritë profesionale në vlerën prej mbi njëzet e pesë për qind (25%) të pagës bazë, dhe obligimin që për këtë shpërblim ta njoftojnë KPK-në. Ky propozim bie në kundërshtim me draft Ligjin e dërguar në Kuvendin e Kosovës për parandalimin e konfliktit të interesit, i cili ligj është po ashtu kërkesë e ARE-së. Sipas tij, qëllimi ka qenë që gjatë ushtrimit të funksioneve publike të adresohet kufizimi për zyrtarët e lartë shtetërorë, të cilët mbajnë disa pozita në të njëjtën kohë. Pra, nëse shfuqizohet kufizimi prej 25% nga Ligji për Prokurorin e Shtetit, nuk do të ketë kontroll ligjor mbi prokurorët nga KPK dhe ata lehtësisht mund të marrin të ardhura shtesë nga institucione private apo publike më shumë se sa paga bazë.

Propozimi i dytë i MD-së, i atribuohet fuqizimit të drejtpërdrejtë të Kryeprokurorit të Shtetit, të cilit tentojnë t'i japin kompetenca të KPK-së. Sipas këtij propozimi, Kryeprokurori cakton prokurorët në Prokurorinë Speciale, sipas nevojave urgjente dhe ngarkesës me lëndë në këtë prokurori për periudhën 1 vjeçare, me mundësi vazhdimi edhe për një vit. Ky propozim bie në kundërshtim të drejtpërdrejtë me nenin 110 të Kushtetutës, e cila përcakton se KPK do të rekrutojë, propozojë, avancojë, transferojë, dispiplinojë prokurorët në mënyrën e rregulluar me ligj. Kushtetuta nuk njeh termin “caktim”, por vetëm avancim dhe transferim. Instalimi i një instituti të ri lidhur me caktimin e prokurorëve nga Kryeprokurori i Shtetit dëmton rëndë institutin e karrierës në sistemin prokurorial, konkursin, konkurrencën dhe trajtimin e barabartë të prokurorëve.

IKD i rekomandon deputetëve të Kuvendit të Kosovës që gjatë debatit dhe votimit për këtë projekt ligj të marrin për bazë respektimin e Kushtetutës së Republikës së Kosovës, obligimet që dalin nga ARE, gjetje, vlerësimet dhe rekomandimet e IKD-së në këtë punim si dhe komentet dhe rekomandimet e dërguara nga faktori ndërkombëtar që mbështesin institucionet e drejtësisë në Kosovë.

II. Loja e Ministrisë së Drejtësisë më Ligjin për Prokurorin e Shtetit

IKD ka analizuar iniciativën e MD-së për plotësim ndryshimin e Ligjit për Prokurorin e Shtetit, e cila bie në kundërshtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, parimet dhe obligimet që Republika e Kosovës i ka marr në raport me Bashkimin Evropian lidhur me zbatimin e prioriteteve që dalin nga ARE.

Qëllimi i ARE-së është që të shërbejë si udhërrëfyes për zhvillimin e dialogut politik mes Kosovës dhe Bashkimit Evropian për zbatimin e Marrëveshjes për Stabilizim Asocim. ARE në kuadër të saj ka përcaktuar 22 prioritete dhe 130 veprime që duhet të përmbushën nga ana e institucioneve të Republikës së Kosovës, ku bazohet në katër shtylla kryesore: qeverisjen e mirë dhe sundimin e ligjit, klimën e investimeve, punësimin dhe arsimin. ARE ishte miratuar nga Kuvendi i Kosovës në muajin shkurt të vitit 2017.

Në kuadër të obligimeve që institucionet e Kosovës kishin marr në fushën e sundimit të ligjit, ishte edhe vazhdimi i fuqizimit të regjistrimit mbi luftën kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar, përfshirë nëpërmjet fuqizimit të kapacitetit të Prokurorisë Speciale të Republikës së Kosovës (PSRK) që heton dhe ndjek penalisht raste të nivelit të lartë. Në kuadër të saj ishte paraparë që përmes plotësim-ndryshimit të Ligjit mbi Prokurorin e Shtetit të mundësohej rritja e numrit të prokurorëve në PSRK, për hetimin dhe ndjekjen penale të rasteve të korrupsionit dhe krimin të nivelit të lartë. Respektivisht ishte kërkuar që në procedurë të shpejtë të procedohej plotësim ndryshimi i Ligjit për Prokurorin e Shtetit vetëm lidhur me uljen e kriterëve ligjore për pranimin e prokurorëve në PSRK.

Edhe përkundër faktit se ARE nuk kishte kërkuar plotësim ndryshime tjera në këtë Ligj, Ministria e Drejtësisë gjatë plotësim ndryshimit të këtij ligji kishte propozuar ndryshime tjera që dalin jashtë kërkesave të ARE-së.

Më poshtë specifikisht janë identifikuar gjetjet e propozimeve të Ministrisë së Drejtësisë që bien në kundërshtim me Kushtetutën e Kosovës, ARE-në dhe obligimet që Kosova kishte ndërmarr për plotësimin e kriterëve për liberalizim të vizave. IKD ka analizuar gjetjet dhe ka ofruar rekomandime për secilën prej tyre.

III. Propozimi 1: MD propozon në mënyrë të kundërligjshme ta fuqizoi Kryeprokurorin e Shtetit me kompetenca shtesë për ngritjen e aktakuzave

1. MD në projekt ligj ka propozuar që Zyra e Kryeprokurorit të Shtetit – si shkallë e tretë - të merr kompetenca në hetimin dhe ndjekjen e kryesve të veprave penale në Kosovë, kompetenca këto që në Kosovë ushtrohen nga Prokuroritë Themelore dhe PSRK - si shkallë e parë.
2. Ligji i aplikueshëm në Kosovë, përcakton se prokurorët e shtetit në Prokuroritë Themelore, kanë kompetencë lëndore dhe territoriale për të paraqitur aktakuza apo për të zhvilluar ndjekjen penale pranë Gjykatave Themelore, pranë të cilave janë themeluar.
3. Ligji për Prokurorinë Speciale të Republikës së Kosovës, përcakton se prokurorët në këtë prokurori, do të kenë kompetencë dhe përgjegjësi për të ushtruar funksionet e tyre, duke përfshirë edhe kompetencat dhe përgjegjësinë për të zhvilluar hetime dhe ndjekur penalisht krimet që janë në kompetencë të veçantë dhe plotësuese të PSRK-së, në të gjitha Prokuroritë dhe Gjykatat që veprojnë në Kosovë.
4. Ligji i aplikueshëm në Kosovë, nuk ka paraparë që Prokurorët e Shtetit në Zyrën e Kryeprokurorit të Shtetit – si shkallë e tretë - të zhvillojnë hetime dhe ngritin aktakuza kundër kryerësve të veprave penale.
5. Kompetenca lëndore dhe territoriale e Prokurorit të Shtetit përcaktohet sipas dispozitave ligjore me të cilin përcaktohet kompetenca e gjykatave, para të cilave i kryejnë autorizimet e veta.
6. Kompetencat e Kryeprokurorit të Shtetit, Prokurorëve të Shtetit në Zyrën e Kryeprokurorit të Shtetit – si shkallë e tretë - janë të kufizuara vetëm sa i përket kompetencës ekskluzive për lëndë në shkallë të tretë pranë Gjykatës Supreme dhe mbi të gjitha lëndët që përfshijnë mjetet e jashtëzakonshme juridike, që i përshtatet kulturës dhe praktikës juridike në Kosovë që nga filltet e para të saj.
7. Ligji për Gjykatat dhe Kodi i Procedurës Penale nuk kanë paraparë dispozita ligjore që mundësojnë prokurorët e Zyrës së Kryeprokurorit të Shtetit – si shkallë e tretë - të ngritin aktakuza pranë Gjykatave Themelore - në shkallë të parë.
8. Neni 20 i Kodit të Procedurës Penale të Kosovës, ndër të tjera përcakton kompetencën lëndore të gjykatave. Sipas këtij neni, kompetenca lëndore dhe kompetenca territoriale e Gjykatës Themelore për procedurë penale përcaktohet në nenin 11 të Ligjit për Gjykatat. Kompetenca lëndore e Gjykatës së Apelit për procedurë penale përcaktohet në nenin 18 të Ligjit për Gjykatat. Kompetenca lëndore e Gjykatës Supreme për procedurë penale përcaktohet në nenin 22 të Ligjit për Gjykatat.
9. Neni 11 i Ligjit për Gjykatat përcakton Juridiksionin e Gjykatës Themelore sipas Lëndës. Gjykatat Themelore janë kompetente për të gjykuar në shkallë të parë gjitha çështjet, përpos nëse me ligj parashihet ndryshe. Neni 5 i Ligjit për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Prokurorin e Shtetit përcakton kompetencat dhe organizimin e Prokurorit të

Shtetit. Ky nen përcakton se Prokurori i Shtetit në Republikën e Kosovës organizohet dhe funksionon në përputhje me këtë ligj, si dhe me Ligjin për Prokurorinë Speciale. Paragrafi 3 i këtij neni përcakton se kompetenca lëndore dhe territoriale e Prokurorisë së Shtetit përcaktohet sipas dispozitave ligjore me të cilin përcaktohet kompetenca e gjykatave, para të cilave i kryejnë autorizimet e veta, nëse me këtë ligj nuk është caktuar ndryshe. Kjo nënkupton se kompetencë lëndore dhe territoriale për të paraqitur aktakuzë apo ndjekje penale pranë Gjykatës Themelore në Prishtinë, ka vetëm Prokuroria Themelore në Prishtinë dhe PSRK – si shkallë e parë.

10. Neni 22 i Ligjit për Gjykatat përcakton kompetencat e Gjykatës Supreme. Gjykata Supreme është kompetente të vendosë lidhur me:

- kërkesën për mjetet e jashtëzakonshme juridike kundër vendimeve të formës së prerë të gjykatave të Republikës së Kosovës, siç është paraparë me ligj;
- revizionin kundër vendimeve të shkallës së dytë të gjykatave në çështjet kontestimore, siç është paraparë me ligj;
- përcakton qëndrimet parimore dhe mendimet juridike për çështjet që kanë rëndësi për zbatimin unik të ligjeve nga gjykatat në territorin e Kosovës;
- çështje të tjera të parapara me ligj.

11. Në bazë të kësaj, ligjvënësi ka përcaktuar se në raport me gjykatat në Kosovë, Zyra e Kryeprokurorit të Shtetit – si shkallë e tretë, kompetencat dhe përgjegjësitë, i ushtron pranë Gjykatës Supreme të Kosovës, ku ka kompetencë ekskluzive për lëndë në shkallë të tretë pranë Gjykatës Supreme dhe mbi të gjitha lëndët që përfshijnë mjetet e jashtëzakonshme juridike.

12. Propozimi lidhur me dhënien e kompetencave shtesë të Zyrës së Kryeprokurorit të Shtetit në hetimin dhe ndjekjen e kryerësve të veprave penale, ndërton standarde dhe praktika që dëmtojnë rëndë hierarkinë e sistemit prokurorial në Kosovë, pasi në rast të ngritjes së aktakuzave nga Zyra e Kryeprokurorit të Shtetit, e njëjta zyrë duhet të ushtroi ankesë përmes një prokurorie të nivelit më të ultë, në këtë rast përmes Prokurorisë së Apelit.

13. Përmes këtij propozimi cenohet rëndë besimi i publikut në pavarësinë dhe paanshmërinë e Zyrës së Kryeprokurorit të Shtetit, në rastet e paraqitjes së kërkesave për mbrojtje të ligjshmërisë. Si mundet në praktikë që e njëjta zyrë që ngritë aktakuzë të paraqesë edhe kërkesë për mbrojtje të ligjshmërisë të së njëjtës?!

14. Si do të rregullohet në praktikë konflikti i kompetencës në mes të Zyrës së Kryeprokurorit të Shtetit dhe PSRK-së?

IV. Propozimi 2: MD propozon në kundërshtim me Kushtetutën fuqizimin e Kryeprokurorit të Shtetit si individ me kompetencat e KPK-së si organ kolegjal

1. MD ka propozuar që Kryeprokurori i Shtetit të cakton prokurorët në Prokurorinë Speciale të Republikës së Kosovës, sipas nevojave urgjente dhe ngarkesës me lëndë në këtë prokurori. Caktimi i prokurorëve sipas këtij paragrafi mund të bëhet për periudhën 1 vjeçare, me mundësi vazhdimi më së shumti edhe për (një) 1 vit.
2. Po ashtu MD ka propozuar që Kryeprokurori i Shtetit cakton me vendim prokurorët për të mbështetur Kryeprokurorin e Shtetit në ushtrimin e kompetencave të tij mbikëqyrëse dhe administrative.
3. Këto propozime bien në kundërshtim të drejtpërdrejtë me nenin 110 të Kushtetutës, e cila përcakton se KPK do të rekrutojë, propozojë, avancojë, transferojë, dispiplinojë prokurorët në mënyrën e rregulluar me ligj. KPK do t'i japë përparësi emërimit për prokurorë të anëtarëve të komuniteteve të nën përfaqësuar në mënyrën e përcaktuar me ligj. Të gjithë kandidatët duhet t'i plotësojnë kriteret e përcaktuara me ligj.
4. Kushtetuta nuk e përcakton një kompetencë të tillë Kryeprokurorit të Shtetit.
5. Kushtetuta nuk njeh termin "caktim". Kushtetuta njeh termet avancim dhe transferim. Si avancimi ashtu transferimi është kompetencë e KPK-së.
6. Instalimi i një instituti të ri lidhur me caktimin e prokurorëve nga Kryeprokurori i Shtetit dëmton rëndë institutin e karrierës në sistemin prokurorial. Prokurorë nga Prokuroritë Themelore përmes caktimit në PSRK nga Kryeprokurori i Shtetit hyn në kuadër të avancimit në karrierë dhe do të dëmtonte po ashtu konkurrencën dhe trajtimin e barabartë të prokurorëve.
7. Me ligj dhe me rregullore të KPK-së, transferimi mbi një muaj në një prokurori të nivelit të njëjtë dhe avancimi duhet të rregullohet përmes institutit të konkursit. Propozimi i MD-së anashkalon institutin e konkursit.
8. Me ligj, nuk mund që kompetencat e garantuara me Kushtetutë një organi kolegjal siç është KPK, t'i transferohen një institucioni individual si është pozita e Kryeprokurorit të Shtetit. Praktika, ka dëshmuar në shumë raste keqpërdorime tek rastet e transferimeve të prokurorëve. IKD gjatë monitorimit të KPK-së ka identifikuar raste kur prokurorët janë transferuar në PSRK edhe përkundër se të njëjtit nuk i kanë plotësuar kriteret ligjore për të ushtruar funksionin e prokurorit në këtë prokurori.

V. Propozimi 3: MD propozon heqjen e kufizimeve për kompensim për prokurorët, hapet rruga për “prokurorët supermen” me shumë pozita dhe kompensime

1. Ministria e Drejtësisë ka propozuar që të hiqet kufizimi për prokurorët që pranojnë shpërblim për veprimtaritë profesionale në vlerën prej mbi njëzet e pesë për qind (25%) të pagës bazë, dhe obligimin që për këtë shpërblim ta njoftojnë Këshillin Prokurorial të Kosovës (KPK).
2. Ky obligim ishte caktuar si kriter për liberalizim të vizave gjatë plotësim ndryshimit të pakos së ligjeve të gjyqësorit gjatë vitit 2015.
3. Ky propozim i Ministrisë së Drejtësisë bie në kundërshtim me draft Ligjin e dërguar në Kuvendin e Kosovës për parandalimin e konfliktit të interesit, i cili ligj është po ashtu kërkesë e ARE-së.
4. Plotësim ndryshimi i Ligjit për Parandalimin e Konfliktit të Interesit gjatë ushtrimit të funksioneve publike ka për qëllimin adresimin dhe kufizimin e rasteve në praktikë ku zyrtarë të lartë shtetërorë mbajnë disa pozita në të njëjtën kohë. Me shfuqizimin e dispozitës ligjore për kufizimin prej 25% nga Ligji për Prokurorin e Shtetit, prokurorët do të mund të mbajnë disa pozita dhe KPK të mos jetë fare i informuar.
5. Në mungesë të kontrollit ligjor dhe kontrollit nga KPK, prokurorët po ashtu lehtësisht mund të marrin të ardhura shtesë nga institucione private apo publike me shumë se sa paga bazë.
6. Mundësitë për abuzim me shfuqizimin e kësaj dispozite janë jashtëzakonisht të mëdha.

VI. Rekomandime

- IKD i rekomandon deputetëve të Kuvendit të Kosovës që gjatë debatit dhe votimit për këtë projekt ligj të marrin për bazë respektimin e Kushtetutës së Republikës së Kosovës, obligimet që dalin nga ARE, gjetje, vlerësimet dhe rekomandimet e IKD-së në këtë punim si dhe komentet dhe rekomandimet e dërguara nga faktori ndërkombëtar që mbështesin institucionet e drejtësisë në Kosovë.